MAANG ASSOCIATES

Rapport final

EXAMEN DE L'INITIATIVE SUR L'ENTENTE-CADRE DU MANITOBA

Le 12 février 1999

Par :

Don McCaskill

avec :

Ted Harvey
Andrea Williams
Bev Jacobs

101-01178/

Examen de l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba

Rapport final

Tables des matières

Sommaire i

1. Introduction 1

2. Portée 3
   2.1 Objectifs 3
   2.2 Portée et méthode 3
      2.2.1 Phase I - Planification 4
      2.2.2 Phase II - Exécution 4
      2.2.3 Phase III — Production de rapports. 7

3. Nature du rapport d'examen 9

4. Contexte de l'Initiative 10

5. La vision de l'autonomie gouvernementale 13

6. Objectifs de l'Initiative 14

7. Structures et activités de l'Initiative 16

8. Rôles, responsabilités et relations 20
   8.1 Rôles et responsabilités du MAINC ayant trait à l'Initiative 20
   8.2 Rôle et responsabilités de l'Assemblée des chefs du Manitoba dans l'Initiative .. 23
   8.3 La relation entre le MAINC et l'ACM 26

9. Gestion et reddition de comptes 31
   9.1 Gestion et reddition de comptes du MAINC 31
   9.2 Gestion et reddition de comptes de l'ACM 33

10. Le processus de négociation 36

11. Le processus de consultation communautaire 42

12. Observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative 50
12.1 Objectifs 50
12.2 Méthode 50
12.3 Différences de perspective des parties 50
12.4 Observations et conclusions 51
12.5 Orientation future 56

13. Conclusion : leçons apprises et orientation pour l'avenir 59

Examen de l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba

Sommaire

1. Objectif

Le 7 décembre 1994, l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM), agissant au nom de toutes les Premières nations du Manitoba, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, agissant au nom du gouvernement du Canada, signaient l'Entente-cadre sur l'élimination du bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au Manitoba, le rétablissement des compétences des Premières nations de la province et la reconnaissance des gouvernements des Premières nations du Manitoba.

L'Entente-cadre précise que les progrès réalisés seront évalués et examinés à la convenance des parties à la fin des troisième, sixième et dixième années. Les services de la firme autochtone Maang Associates ont été retenus, dans le cadre d'un régime de concurrence, pour effectuer ce premier examen. Les experts-conseils qui ont collaboré à cet examen sont les suivants : Don McCaskill (directeur du projet), Ted Harvey (expert-conseil technique), Berverley Jacobs et Andrea Williams (attachées de recherche), Tricia Longboat (chercheuse), John Burrows (conseiller juridique) et Vern Douglas (président de la firme Maang Associates).

2. Portée et méthode

L'équipe d'experts-conseils a effectué l'examen entre les mois de juin et de novembre 1998. L'examen est le fruit de la collaboration des experts-conseils et du comité d'examen mixte en matière de processus décisionnel, de réaction et de production de rapports. Le comité était formé de représentants de l'Assemblée des chefs du Manitoba et du MAINC, et des experts-conseils.

L'équipe a adopté une démarche d'examen à plusieurs facettes afin d'assurer la validité des constatations, de relever les leçons apprises et d'améliorer l'Initiative à l'avenir. En tout, l'équipe a interrogé 192 personnes. L'examen comportait les six grands procédés suivants :

1. **Examen des dossiers et des documents :** L'équipe a effectué un examen approfondi des dossiers et des documents tant aux bureaux de l'ACM qu'aux bureaux de l'Administration centrale (AC) et de la région du Manitoba du MAINC.

2. **Entrevues avec des personnes clés :** L'équipe a rencontré **41 personnes clés** qui ont participé ou participent encore aux travaux de l'Initiative à Winnipeg, à Thompson et dans la région de la capitale nationale.

3. **Entrevues téléphoniques et en personne avec des représentants des Premières nations :** L'équipe a interrogé 63 personnes, 23 chefs et 40 coordonnateurs communautaires.

4. **Groupe de discussion thématique :** L'équipe a réuni un groupe de discussion thématique de 12 personnes à Winnipeg auquel participaient des directeurs administratifs de conseils tribaux et des chefs des Premières nations indépendantes.

5. **Études de cas de quatre Premières nations :** L'équipe a effectué des études de cas dans quatre collectivités des Premières nations. Les chercheurs sont demeurés quatre jours dans chacune des collectivités où ils ont interrogé 19 personnes en moyenne.

6. **Observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative :** L'expert-conseil technique a effectué des observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative en se fondant sur les dossiers financiers et autres documents.

3. Nature du rapport

L'équipe et le Comité mixte ont convenu de présenter un rapport court et succinct, axé sur les principales constatations et les conclusions clés, et de faire des recommandations précises. Les constatations détaillées seront éventuellement regroupées en six annexes.

Les chercheurs ont fait la distinction entre les recommandations principales, fondées sur les constatations directes; et les recommandations secondaires, fondées sur les constatations indirectes. Les recommandations principales sont identifiées par un astérisque dans le rapport.

Monsieur Don McCaskill a rédigé le présent rapport à l'exception de la section portant sur le rapport coût-efficacité, dont la recherche et la rédaction ont été assurées par M. Ted Harvey.

4. Survol des constatations

4.1 Contexte de l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba

L'Entente-cadre du Manitoba est probablement l'initiative de retrait du MAINC et d'autonomie gouvernementale la plus complexe et la plus ambitieuse jamais mise en œuvre au Canada. Reconnaissant les difficultés de ce défi, les auteurs de l'Entente ont adopté trois principes fondamentaux afin d'assurer le succès de l'Initiative. Le premier est que les collectivités des Premières nations doivent participer à toutes les étapes du processus afin qu'elles aient le sentiment qu'il s'agit de leur initiative. Rappelons qu'il s'agit d'abord et avant tout d'une initiative de développement communautaire. Le deuxième principe est que l'Initiative doit mener à un processus conjoint reliant les parties, nommément l'ACM et le gouvernement du Canada, représenté par le MAINC. Et en dernier lieu, il s'agit d'une initiative à long terme qui doit fonctionner dans un contexte politique, social, culturel et économique complexe.

La situation des Premières nations du Manitoba repose sur les facteurs suivants : 150 ans de colonialisme qui ont entraîné une situation d'impuissance et de dépendance; un profond manque de confiance entre les Premières nations et le gouvernement; et un empressement à s'occuper des graves problèmes actuels comme la crise du logement plutôt que de l'autonomie gouvernementale. Ces facteurs font que bon nombre d'Autochtones perçoivent l'autonomie gouvernementale comme une entreprise risquée puisqu'il s'agit d'un bouleversement aux conséquences inconnues. De plus, les Premières nations ne sont pas uniformément prêtes à assumer l'autonomie gouvernementale. Enfin, l'Initiative doit fonctionner dans un environnement politique complexe où les différents dirigeants doivent toujours être consultés avant qu'une décision ne puisse être prise.

4.2 Vision et objectifs de l'Initiative-cadre

Toutes les parties ont convenu que l'autonomie gouvernementale implique l'auto-détermination des Premières nations et la maîtrise de leur destinée par l'exercice des pouvoirs. Plus concrètement, cela signifie l'élaboration de structures gouvernementales; la création d'infrastructures communautaires; la mise en œuvre du développement durable et de mécanismes de financement stables; une base économique solide; l'accès aux ressources naturelles; et l'éducation et la formation des gens pour créer une main-d'œuvre viable.

De plus, les parties ont convenu que l'autonomie gouvernementale devrait être fondée sur la culture, les traditions et les langues autochtones traditionnelles des Premières nations qui peuvent être adaptées aux conditions modernes, et que la protection des droits issus des traités demeurait très importante.

*** Recommandation n° 1 : Nous recommandons d'établir une structure permettant aux anciens des Premières nations de jouer un plus grand rôle dans les discussions et la prise de décisions touchant la vision, la philosophie, les structures et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.**

Les personnes interrogées ont déclaré que la poursuite des objectifs de l'Initiative devrait porter davantage sur les initiatives d'autonomie gouvernementale que sur l'élimination du bureau régional du MAINC au Manitoba.

*** Recommandation n° 2 : Nous recommandons que les parties reconnaissent que l'élimination du bureau régional du MAINC au Manitoba représente un objectif à long terme et fassent de l'établissement de l'autonomie gouvernementale une priorité.**

Les personnes interrogées estiment que l'Initiative doit être considérée comme un processus de développement communautaire à long terme axé sur les besoins en guérison et en édification des capacités des collectivités des Premières nations.

*** Recommandation n° 3 : Nous recommandons que les parties reconnaissent la complexité de la situation des peuples des Premières nations au Manitoba et acceptent que l'autonomie gouvernementale soit un processus de développement à long terme portant sur la guérison et l'édification des capacités des collectivités des Premières nations.**

4.3 Structures et activités de l'Initiative

L'Initiative est administrée par le bureau de l'ACM à Winnipeg et par le bureau de l'organisme Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO) à Thompson. Les activités entreprises en vertu de l'Initiative suivent les plans de travail annuels adoptés à la suite de négociations entre les parties. Ces activités comprennent entre autres la recherche, la préparation de rapports et de documents de discussion, l'élaboration d'une stratégie de communications, la présentation de rapports aux divers groupes d'intéressés, la négociation d'ententes et des consultations communautaires. Au cours de la deuxième année de l'Initiative, on a noté une réorientation importante des activités. On s'est alors tourné vers la consultation communautaire, ce qui a mené à l'embauche de coordonnateurs communautaires dans les 62 collectivités des Premières nations. Au cours de la troisième année, on a produit le document *Options du gouvernement*. Les budgets des trois premières années de fonctionnement de l'Initiative ont été de 5 089 049 $, 5 866 500 $ et de 9 000 000 $ respectivement.

4.4. Rôles, responsabilités et relations

On estime généralement que le rôle du MAINC envers l'Initiative a diminué au cours des trois dernières années pour plusieurs raisons et, conséquemment, on estime que ses rôles et responsabilités doivent être clarifiés.

*** Recommandation n° 4 : Nous recommandons de mettre en place un mécanisme pour favoriser les discussions entre les parties afin de clarifier le rôle et les responsabilités du MAINC à l'égard de l'Initiative ce qui permettra de rehausser la participation du Ministère au processus et de renouveler les relations de travail entre les parties (voir également la recommandation n° 7).**

Nous avons relevé plusieurs éléments qui affectent la capacité de l'ACM à jouer son rôle et à assumer ses responsabilités, mentionnons les plans de travail trop ambitieux, les négociations trop longues et les différends au sujet du financement de l'Initiative, la présentation des produits à livrer, l'important volume de travail du personnel de l'Initiative et les efforts déployés pour que les chefs continuent d'appuyer l'Initiative.

Bien qu'elle se soit améliorée au cours des derniers mois, la relation entre les parties est principalement une relation d'adversaires. Les participants à l'examen ont reconnu la nécessité d'édifier une véritable relation de travail fondée sur la confiance et le respect mutuels. Nous estimons qu'il serait bon que les parties travaillent ensemble à des activités et à des projets conjoints afin d'améliorer leur relation.

Nous estimons aussi que les parties doivent avoir une attitude plus positive envers leur travail touchant l'Initiative, en particulier à l'Administration centrale du MAINC, et qu'elles doivent renouveler leur engagement envers celle-ci.

*** Recommandation n° 5 : Nous recommandons que les parties réaffirment leur engagement envers l'Initiative et s'efforcent d'établir une véritable relation par l'élaboration d'une relation de travail efficace.**

De nombreuses personnes interrogées ont soutenu que les parties ne partageaient pas une vision ou des objectifs communs quant à l'Initiative.

*** Recommandation n° 6 : Nous recommandons qu'afin d'assurer le renouvellement de la relation, les cadres supérieurs responsables de l'Initiative se réunissent dans le but de réorienter la relation, d'établir une vision partagée de l'Initiative et de déterminer les paramètres des ressources et des activités de l'Initiative.**

On a également suggéré d'adopter un plan d'action regroupant plusieurs activités conjointes pour édifier la relation et faire progresser la mise en œuvre de l'Entente.

Nous aimerions faire remarquer que l'établissement d'un plan de bataille conjoint comprenant un plan de travail conjoint permettra des économies considérables car l'établissement d'objectifs réalistes pouvant être atteints signifie que certaines activités seront nécessairement reportées. D'un autre côté, la mise en œuvre de d'autres recommandations, par exemple, le recrutement de nouveaux employés et l'expansion du processus de consultation communautaire exigeront des fonds supplémentaires.

*** Recommandation n° 7 : Nous recommandons la tenue d'une rencontre à laquelle participeraient les gestionnaires supérieurs et les représentants de l'ACM et du MAINC afin d'élaborer un plan de travail de trois ans comprenant les éléments suivants : l'établissement de buts réalisables pour l'Initiative, un plan stratégique pour atteindre ces buts, les activités précises à entreprendre, les produits à livrer, les indicateurs de l'atteinte de ces résultats, un échéancier raisonnable de l'accomplissement des travaux, des processus de suivi et un budget approprié. Un des autres buts de cette rencontre serait de déterminer les rôles et responsabilités des parties dans le nouveau modèle de relation de l'Initiative. Dans le cadre de ce processus, l'Administration centrale et le bureau régional du MAINC devront être disposés à consacrer davantage de ressources humaines à l'Initiative.**

Un certain nombre de participants à l'examen ont suggéré d'entreprendre des activités concrètes afin de mettre la relation en pratique.

Recommandation n° 8 : Nous recommandons l'établissement d'un comité mixte sur la recherche, composé de représentants de l'ACM, de l'Initiative et du MAINC, et d'autres personnes le cas échéant, dont le mandat serait le suivant :

- **Établir les priorités de recherche de l'Initiative;**
- **Exécuter des travaux de recherche conjoints;**
- **Établir un processus pour lancer des projets de recherche dans les collectivités qui porteraient sur les divers aspects de l'autonomie gouvernementale des collectivités des Premières nations. Ce processus comprendrait l'approbation des projets de recherche et la liaison avec les coordonnateurs régionaux et communautaires (voir également la recommandation n° 29).**

Certains participants ont indiqué qu'on devait intégrer de nouvelles idées au sujet de l'autonomie gouvernementale à l'Initiative et s'enquérir des leçons apprises par les autres initiatives d'autonomie gouvernementale au Canada.

Recommandation n° 9 : Nous recommandons que l'ACM, l'Initiative et le MAINC commanditent la tenue d'un symposium sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations où seraient invités des anciens et des conférenciers experts. Le symposium pourrait porter sur les sujets suivants : les façons et les moyens d'intégrer la culture, la langue et les traditions des Premières nations aux modèles d'autonomie gouvernementale ainsi que sur les leçons apprises lors des autres initiatives d'autonomie gouvernementale. Le symposium pourrait être organisé de façon à réunir une grande variété de participants dont les membres des collectivités des Premières nations.

Les participants des Premières nations ont suggéré que l'Initiative dispose d'une meilleure assise financière grâce à un mode de financement pluriannuel. Par ailleurs, certains participants du MAINC hésitaient à allouer des fonds à long terme sans avoir un rôle important dans l'élaboration de plans de travail acceptables aux deux parties et sans qu'une saine relation n'ait été établie.

*** Recommandation n° 10 : Nous recommandons que, une fois que les parties auront convenu qu'une relation efficace aura été établie, l'Initiative bénéficie d'un financement trisannuel afin d'assurer sa stabilité financière à long terme.**

Compte tenu des difficultés éprouvées par les parties au chapitre de leur relation, on estime qu'il est raisonnable de mettre en place un mécanisme pour faciliter et assurer le suivi du processus de renouvellement de la relation.

Recommandation n° 11 : Nous recommandons de retenir les services d'une personne de l'extérieur afin d'examiner l'établissement et les progrès de la nouvelle relation. Le mandat de cet examinateur serait élaboré conjointement par les deux parties et cette personne présenterait des rapports réguliers aux organismes appropriés.

4.5 Gestion et reddition de comptes

Certaines personnes ont déclaré être préoccupées par le fait que l'Initiative ne jouissait pas d'une grande visibilité à l'Administration centrale du MAINC. De plus, elles ont suggéré de consacrer plus de ressources humaines à l'Initiative afin de bénéficier de la somme considérable de savoir-faire déjà accumulée en matière d'autonomie gouvernementale.

*** Recommandation n° 12 : Nous recommandons que l'Administration centrale du MAINC place l'Initiative parmi ses grandes priorités en établissant un secrétariat de l'Initiative afin de superviser le dossier. Ce secrétariat maintiendrait la liaison avec le bureau régional et devrait être composé de cadres supérieurs.**

Recommandation n° 13 : Nous recommandons qu'après que les parties auront convenu qu'une relation satisfaisante aura été établie, et qu'on aura constaté une meilleure participation du MAINC à l'Initiative, que celui-ci affecte une personne à temps plein à ce dossier (soit au bureau de l'Initiative ou au bureau régional). La nature du poste, dont les tâches et les responsabilités, sera négociée entre le bureau régional et l'Administration centrale du MAINC.

Bien que tous conviennent que le bureau régional du MAINC devrait conserver la responsabilité principale de l'Initiative, il semble régner une certaine confusion entre le bureau régional et l'Administration centrale au sujet de leurs responsabilités et rôles respectifs. On note également la nécessité de repenser la relation afin de bénéficier des forces des deux groupes.

*** Recommandation n° 14 : Nous recommandons que les cadres supérieurs du MAINC se rencontrent afin de clarifier la division des responsabilités entre le bureau régional et l'Administration centrale afin que le MAINC apporte un soutien et un savoir-faire suffisants à l'Initiative.**

Les participants à l'examen ont relevé deux problèmes quant à la gestion et à la reddition de comptes de l'ACM au sujet de l'Initiative. Le premier est celui de la perception que le régime de reddition de comptes est complexe et parfois trop lourd. Certains ont souligné que la présence de nombreux groupes et comités, auquel on doit se rapporter, fait qu'il est à la fois difficile et très longues avant qu'une décision ne soit prise. Le deuxième problème est celui du volume de travail très élevé du personnel de l'Initiative, qui l'empêche de remplir ses responsabilités de manière efficace.

*** Recommandation n° 15 : Nous recommandons que l'ACM et le personnel de l'Initiative prennent des mesures afin de rationaliser et simplifier les structures de reddition de comptes de l'Initiative.**

*** Recommandation n° 16 : Nous recommandons que le personnel de i'Initiative envisage la possibilité d'engager des personnes spécialisées dans les domaines de l'analyse des politiques, de l'éducation et de la formation communautaire, de la recherche et de l'administration.**

4.6 Le processus de négociation

Un des aspects les plus problématiques de l'Initiative a été le processus de négociation. Jusqu'à maintenant, en raison de leurs différences de positions, les parties n'ont pas conclu d'ententes négociées au sujet de quatre éléments pourtant placés en traitement accélérés, c'est-à-dire l'éducation, les services d'urgence et de protection contre les incendies, la gestion des immobilisations, et les services à l'enfance et à la famille. Par ailleurs, on dénote peu de progrès au chapitre des questions globales comme les droits inhérents, l'interprétation des traités et l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Plusieurs pensent que les négociations exigent d'abord un mandat clair des collectivités des Premières nations qui prendrait la forme d'une position de négociation préétablie sur les enjeux tels les structures adéquates de l'autonomie gouvernementale. Les participants à l'examen ont également relevé d'autres obstacles au progrès. D'après eux, les parties entretiennent une relation d'adversaires; ni l'une ni l'autre n'a effectué la recherche et la préparation nécessaires à l'élaboration d'une position de négociation cohérente; elles sont souvent trop rigides dans leurs positions; les négociateurs du MAINC n'ont pas de pouvoirs suffisants; et les parties n'ont pas convenu d'un cadre pour les négociations. En raison de ces facteurs, de nombreux participants estiment qu'il est trop tôt pour se présenter à la table de négociation.

*** Recommandation n° 17 : Nous recommandons que les parties reprennent les négociations officielles lorsque des changements laisseront présager des chances raisonnables de succès. Par exemple, une modification dans la relation d'adversaire des parties, un mandat de la collectivité, une plus grande souplesse dans les positions de négociation des parties, un mandat fort et clair pour les deux parties, et un cadre de négociation clairement établi.**

Des participants ont suggéré une nouvelle démarche de négociation qui comporterait trois éléments. Le premier est l'établissement d'un nouveau processus de consultation communautaire afin d'obtenir une position de négociation communautaire pour diverses questions telles les structures de l'autonomie gouvernementale. Le deuxième est la préparation de documents de discussion et d'information sur les enjeux à négocier. Le troisième est d'établir des tables de discussion sur les enjeux en adoptant le document *Options du gouvernement* comme point de départ. Les consultations communautaires pourraient soutenir le processus de négociation en abordant les enjeux suivants :

- La définition du «bon gouvernement»;
- La définition et l'élaboration de modèles d'autonomie gouvernementale;
- La définition des pouvoirs, de la portée et du champ de compétences du gouvernement;
- L'élaboration d'un cadre pour les relations financières;
- L'élaboration d'une structure de reddition de comptes;
- L'élaboration de programmes et de services assurés par le gouvernement.

*** Recommandation n° 18 : Nous recommandons d'entreprendre un processus de consultation communautaire afin d'élaborer et de préciser les positions de négociation découlant de la perception qu'ont les membres des Premières nations des principes, des structures et des fonctions appropriés de l'autonomie gouvernementale.**

Recommandation n° 19 : Nous recommandons de créer un groupe de travail de l'Initiative sur l'autonomie gouvernementale afin de servir de mécanisme de consultation communautaire. Le groupe de travail serait formé de membres des deux parties et présidé par une personne de l'extérieur. Le mandat du groupe de travail serait d'organiser des audiences dans les régions du Manitoba qui correspondent aux territoires des conseils tribaux où les membres, ou regroupements de membres, des Premières nations pourraient faire des présentations au sujet de l'autonomie gouvernementale. On devrait mettre en place un mécanisme pour aider les membres des collectivités à préparer leurs présentations aux audiences, et préparer des documents d'information et de discussion pour aider les membres à cibler leurs présentations. Les coordonnateurs régionaux et communautaires auraient la responsabilité de préparer les membres en vue de leurs présentations et d'organiser les audiences dans leurs régions. On devrait enfin faire des efforts particuliers afin de s'assurer que les anciens, les jeunes et les femmes pouvaient faire valoir leur point de vue lors de ces audiences.

*** Recommandation n° 20 : Nous recommandons de continuer à utiliser le document *Options du gouvernement* lors des consultations communautaires, des tables de discussion ainsi que pour les activités des groupes de travail. Afin que le document puisse servir d'outil de consultation communautaire efficace, le personnel de l'Initiative devrait prendre des mesures pour l'adapter, par exemple en faisant la synthèse des idées et en en simplifiant le langage.**

4.7 Le processus de consultation communautaire

On admet généralement que les consultations communautaires forment un élément clé de l'Initiative. Il est de la plus haute importance que les membres des Premières nations participent activement à l'Initiative s'ils souhaitent prendre des décisions éclairées au sujet de l'autonomie gouvernementale. Les participants à l'examen estiment que les consultations communautaires devraient porter sur l'édification des capacités dans le cadre d'un important processus de préparation à l'autonomie gouvernementale. La plupart des recommandations que nous faisons sont fondées sur les activités actuelles de l'Initiative ou en constituent un prolongement.

*** Recommandation n° 21 : Nous recommandons que le processus de consultation communautaire soit réorienté vers l'objectif à court terme suivant : élaborer des modèles appropriés d'autonomie gouvernementale afin d'établir une position de négociation issue du consensus populaire (voir la recommandation n° 18) et de mettre en œuvre l'édification des capacités dans le cadre d'une stratégie à long terme pour préparer les peuples des Premières nations à l'autonomie gouvernementale. Pour accomplir cette tâche, nous recommandons que les parties élaborent ensemble un plan d'action de consultations communautaires. Le plan devrait comprendre des objectifs, des activités, des structures de reddition de comptes, des systèmes de suivi, des échéanciers et des produits à livrer précis.**

On devra affecter plus de personnel à la tâche pour mettre en œuvre ce nouveau processus de consultation communautaire.

*** Recommandation n° 22 : Nous recommandons que dans le cadre de la réorientation des consultations communautaires, le personnel de l'Initiative engage de nouveaux employés qui soient directement responsables des consultations communautaires. Ces employés devraient posséder des aptitudes en éducation des adultes et en développement communautaire dont plus particulièrement l'élaboration de cours pour les adultes, la conception et l'animation d'ateliers, et le développement organisationnel. Ces employés auraient la tâche et les responsabilités d'élaborer une structure de reddition de comptes afin d'appuyer plus efficacement le travail des coordonnateurs communautaires.**

Cette nouvelle démarche aura une grande incidence sur les rôles et responsabilités des coordonnateurs communautaires particulièrement en ce qui a trait à leur propre reddition de comptes et à leur capacité à remplir leur nouveau rôle.

*** Recommandation n° 23 : Nous recommandons de clarifier le régime de reddition de comptes des coordonnateurs communautaires afin d'assurer qu'ils maintiennent un mécanisme redditionnel auquel participerait le bureau de l'Initiative.**

*** Recommandation n° 24 : Nous recommandons la préparation d'une trousse de formation pour rehausser les aptitudes des coordonnateurs communautaires afin qu'ils soient en mesure de répondre aux exigences du processus de consultation communautaire. On devrait également organiser une série d'ateliers de formation portant sur des aptitudes précises à l'intention des coordonnateurs.**

Les participants à l'examen ont souligné qu'un des obstacles à un processus de consultation communautaire efficace est qu'on reconnaît mal les différences dans le degré de préparation à l'autonomie gouvernementale des collectivités des Premières nations.

*** Recommandation n° 25 : Nous recommandons de mettre en place un processus d'évaluation des besoins communautaires officieux afin de déterminer le degré de préparation des collectivités des Premières nations. On devra ensuite élaborer des stratégies de consultation communautaire qui répondront aux besoins variés des collectivités en matière d'autonomie gouvernementale.**

*** Recommandation n° 26 : Compte tenu des besoins divergents des collectivités des Premières nations, nous recommandons d'établir un nombre limité de projets-pilotes pour encourager les collectivités à participer aux initiatives d'autonomie gouvernementale.**

Par l'entremise des nouvelles consultations communautaires, on doit doter les collectivités des Premières nations d'un mécanisme pour faciliter les activités menant à l'autonomie gouvernementale et susciter chez les membres le sentiment qu'il s'agit de leur initiative.

*** Recommandation n° 27 : Nous recommandons aux collectivités des Premières nations d'établir des comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale qui travailleront avec les coordonnateurs communautaires et le personnel de l'Initiative à l'élaboration et à la supervision d'initiatives d'autonomie gouvernementale. Ces comités pourraient bénéficier d'un modeste budget du bureau de l'Initiative.**

Les consultations communautaires devront être accompagnées de recherches sur les diverses facettes de l'autonomie gouvernementale. Les membres des collectivités pourraient participer activement à ces travaux de recherche dans le cadre de l'édification des capacités.

Recommandation n° 28 : Nous recommandons que le bureau de l'Initiative commandite une série d'ateliers sur la recherche en milieu communautaire dans des collectivités des Premières nations choisies (ou régions de conseils tribaux) afin d'enseigner aux membres des collectivités et aux coordonnateurs communautaires la démarche de recherche en milieu communautaire ainsi que les techniques afférentes.

Bon nombre de membres des collectivités des Premières nations ont indiqué qu'ils aimeraient participer davantage aux activités de mise en œuvre de l'Entente.

Recommandation n° 29 : Nous recommandons qu'à la suite de la tenue des ateliers sur la recherche, le personnel de l'Initiative entreprenne un certain nombre de projets de recherche en milieu communautaire ou régional portant sur des aspects précis de l'autonomie gouvernementale. Ces projets pourraient être supervisés par le comité mixte sur la recherche (voir la recommandation n° 8) et organisés par les coordonnateurs communautaires ou régionaux et les comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale (voir la recommandation n° 27). Les membres des collectivités, par exemple ceux et celles qui auront assisté aux ateliers sur la recherche ou des étudiants universitaires, devraient participer à ces travaux de recherche. On devrait établir un comité directeur sur les projets de recherche communautaires dans chaque collectivité. Le comité mixte sur la recherche devrait examiner les propositions de recherche dans le cadre d'un processus compétitif. L'Initiative devrait financer ces projets. Au besoin, on pourrait retenir les services d'un expert-conseil de l'extérieur afin d'établir le processus et d'offrir un soutien aux coordonnateurs communautaires et aux membres des collectivités dans l'exécution des travaux de recherche.

4.8 Observations sur les processus et les stratégies touchant le rapport coût-efficacité de l'Initiative

Nous avons fait faire une analyse afin de déterminer si les objectifs des parties touchant l'Initiative avaient été atteints d'une manière économique et de tirer des leçons sur les stratégies à mettre en œuvre pour les prochaines étapes des travaux. Voici nos conclusions :

Premièrement, l'analyste a conclu que les analyses habituelles du rapport coût-efficacité ne s'appliquaient pas au cas présent parce que les parties n'avaient pas établi de paramètres à ce sujet dès le début de la mise en œuvre de l'Entente et parce que les systèmes comptables ne permettaient pas de relier les dépenses précises à des résultats précis et mesurables. Somme toute, nous constatons que le MAINC et le bureau de l'Initiative doivent se doter de meilleurs systèmes d'information financière.

Deuxièmement, l'analyste a conclu que le personnel du MAINC et de l'Initiative visaient des objectifs fort différents. Le personnel de l'Initiative se préoccupe davantage de l'édification des capacités (mesurée selon des facteurs d'édification de nation tels la compréhension populaire de l'autonomie gouvernementale, les ressources humaines et les institutions) tandis que le MAINC visait davantage l'autonomie gouvernementale en plaçant l'accent sur les résultats précis (production de rapports, conclusion d'ententes et autres). L'analyste a conclu qu'on doit atteindre un équilibre entre les objectifs à long terme d'édification des capacités et les objectifs à court terme de résultats mesurables.

Troisièmement, l'analyste a conclu que les dépenses encourues par le bureau de l'Initiative pouvaient être considérées comme étant raisonnables en raison de certains facteurs. Le premier est l'envergure des services touchés par l'autonomie gouvernementale ou sujets à son effet de levier (les dépenses encourues dans le cadre de l'Initiative sont de 21 millions de dollars contre le total de 850 millions de dollars consacrés par le gouvernement aux Premières nations du Manitoba). L'analyste a souligné l'importance des modifications sociales et des économies à long terme qu'entraînerait cet investissement dans l'autonomie gouvernementale. Le deuxième facteur est la comparaison avec les autres initiatives d'autonomie gouvernementale. La comparaison de l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba avec 60 autres initiatives globales d'autonomie gouvernementale indique que les coûts de l'Initiative (pour l'exercice 1997-1998) se comparent avec ceux des autres initiatives tant au chapitre des dépenses par Première nation qu'au chapitre des dépenses par personne. (Des quelque 60 ententes d'autonomie gouvernementale, l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba est au 8^{e} rang du coût par Première nation, se plaçant ainsi parmi les plus coûteuses, mais elle se retrouve au 26^{e} rang pour ce qui est du coût par personne, indiquant qu'elle se situe dans la moyenne selon ce calcul.)

Quatrièmement, l'analyste a remarqué que bien que de nombreuses activités entreprises par le personnel de l'Initiative semblent extrêmement utiles, comme les consultations communautaires et le programme des représentants des gouvernements des Premières nations, le manque de données exhaustives ne permet pas d'évaluer le rapport coût-efficacité, ni pour le Canada ni pour les Premières nations. Nous faisons donc plusieurs recommandations afin de faciliter les prochaines évaluations du rapport coût-efficacité qui est appelée à prendre davantage d'importance.

Recommandation n° 30 : Nous recommandons de commencer à utiliser le document *Options du gouvernement* au sein d'un processus d'évaluation bien défini afin d'en évaluer la pertinence et le rapport coût-efficacité.

Le document *Options du gouvernement* constitue un investissement considérable pour l'Initiative, et il pourrait devenir un outil de choix pour les collectivités qui doivent comprendre les nombreux enjeux complexes de l'autonomie gouvernementale. Le document *Options du gouvernement* peut-il aider à clarifier les buts et les enjeux de l'autonomie gouvernementale? Peut-il faciliter une meilleure compréhension populaire de ce type de gouvernement? On ne pourra répondre à ces questions qu'en effectuant une étude minutieuse de son utilisation dans les collectivités.

Recommandation n° 31 : Nous recommandons que le personnel de l'Initiative place davantage l'accent sur les éléments qui la touchent plus directement, c'est-à-dire l'évaluation directe de l'édification des capacités qui constitue la clef de voûte de l'élément touchant l'édification de nation de l'Initiative.

Un tel effort pourrait porter principalement sur des aspects concrets comme l'établissement d'institutions, la croissance du personnel en fonction de l'autonomie gouvernementale et l'augmentation de la compréhension et la connaissance populaires de l'autonomie gouvernementale et de ses défis.

*** Recommandation n° 32 : Nous recommandons que le MAINC place moins l'accent sur les ententes et les produits à livrer, et porte davantage son attention sur l'édification des capacités tout en poursuivant d'autres objectifs qu'il juge prioritaires (par exemple, la conclusion d'ententes précises).**

La réorientation pourrait être déterminée conjointement par les parties en effectuant des enquêtes régulières sur la situation des institutions, des ressources humaines et des membres des Premières nations.

*** Recommandation n° 33 : Nous recommandons d'élaborer un ensemble de mesures de résultats qui comprendrait des indicateurs précis et serait intégré aux budgets pluriannuels et au processus de mesure du rendement.**

Les prochaines évaluations de l'Initiative devraient être effectuées dans le cadre d'une planification pluriannuelle comportant des indicateurs du rapport coût-efficacité et des processus de suivi afin d'évaluer les progrès par étape. Le personnel de l'Initiative a déjà proposé l'adoption d'une telle démarche.

*** Recommandation n° 34 : Nous recommandons aux parties de définir des indicateurs du rapport coût-efficacité ainsi que des processus de suivi efficaces qui serviront au cours des prochaines années de l'Initiative et de décrire précisément comment ces critères seront appliqués aux activités.**

Soulignons l'importance, pour les parties, de conclure une entente sur la nature des indicateurs du rapport coût-efficacité et sur la façon dont les renseignements servant à mesurer les résultats obtenus seront colligés.

Recommandation n° 35 : Afin d'appuyer les évaluations continues du rapport coût-efficacité, nous recommandons d'élaborer des mécanismes de collecte de renseignements réguliers et fiables sur des éléments comme la compréhension et les craintes de la population des Premières nations à l'égard de l'autonomie gouvernementale ainsi que leur acceptation de celle-ci. On devrait également étudier de façon systématique l'incidence de l'autonomie gouvernementale sur les ressources humaines et les infrastructures.

Afin d'appliquer ces procédures, on devra mettre en œuvre des activités de collecte de données et des mécanismes de production de rapports différents dont les éléments clés seront une enquête sur la population des Premières nations et des évaluations continues des institutions d'autonomie gouvernementale.

5. Conclusion : leçons apprises et orientation future

Les participants ont régulièrement soulevé les deux grands défis de l'Initiative. Le premier est de surmonter quelque 150 ans d'histoire négative vécue par les collectivités des Premières nations pour se diriger vers l'autonomie gouvernementale. Le deuxième est de s'efforcer d'édifier une nouvelle relation entre les parties fondée sur la confiance et le respect mutuels. Tant que ces questions ne seront pas résolues à la satisfaction de tous, nous ne pourrons réaliser le véritable potentiel de l'Entente.

Notre examen a révélé que la relation entre les deux parties pouvait être décrite comme une dichotomie car elles n'ont pas établi une relation efficace et les communications sont parfois tendues. De plus, les parties ne partagent pas de vision ou d'orientation au sujet de l'Initiative. Bien que la situation se soit récemment améliorée, les parties doivent encore relever le défi d'établir de véritables relations. La figure 1 illustre la situation actuelle de l'Initiative. Les deux parties ont leurs propres mandats et doivent se rapporter à des organisations distinctes. Dans le cas de l'ACM et du personnel de l'Initiative, ces organisations représentent les collectivités des Premières nations, caractérisées par leurs valeurs culturelles, leurs langues et leurs traditions distinctes; un environnement politique omniprésent; un passé de colonialisme; un manque de confiance envers le gouvernement; et une crainte de l'autonomie gouvernementale. De son côté, le monde du MAINC est constitué de l'appareil gouvernemental et bureaucratique, qui possède également son propre environnement culturel et politique. L'environnement des deux parties leur vaut à la fois des possibilités et des restrictions qui doivent être acceptées tout comme leur incidence sur les progrès de l'Initiative. Ni l'une ni l'autre des deux parties ne peut fonctionner en faisant abstraction de son environnement.

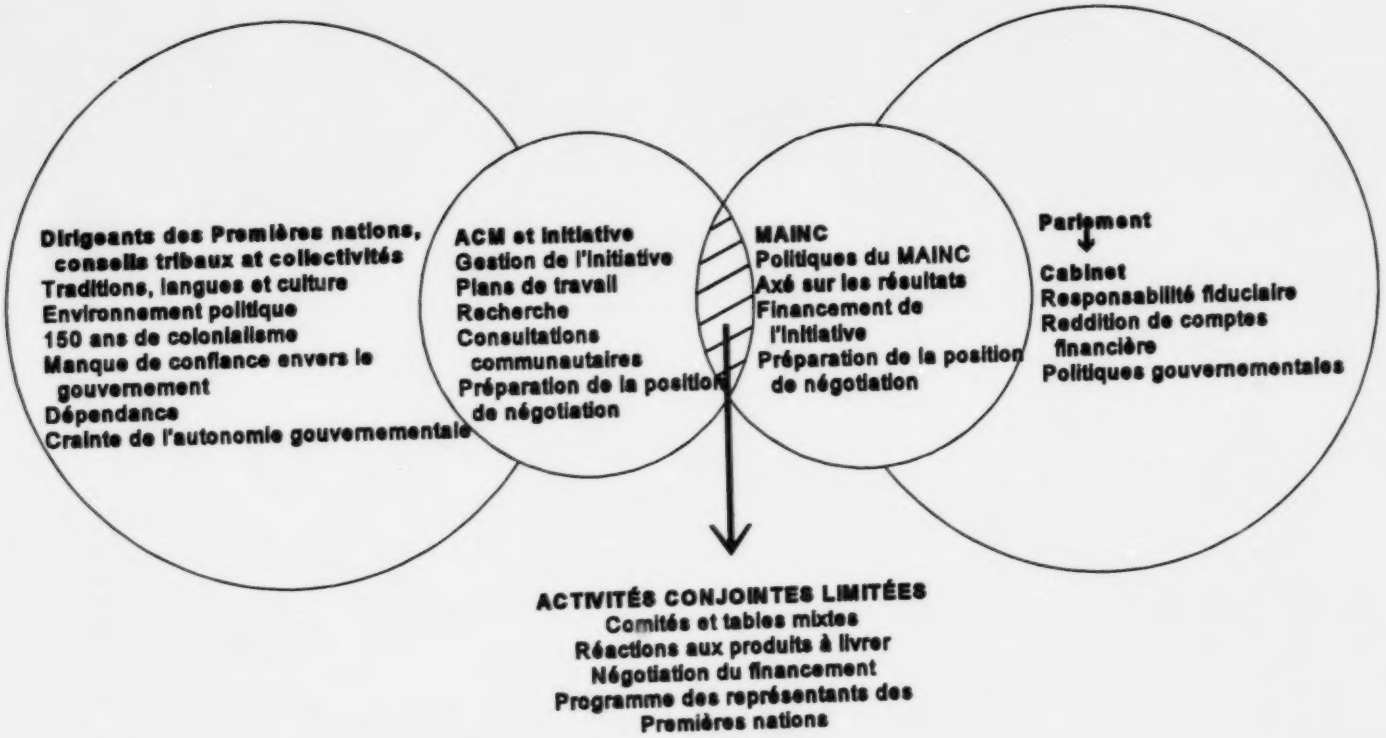
Malgré les défis existants, notre examen révèle que les deux parties sont fondamentalement déterminées à faire de l'Entente une réalité. En se fondant sur les leçons apprises et les nouvelles orientations suggérées par les participants, nous avons avancé plusieurs recommandations conçues pour faciliter le progrès de l'Initiative. La figure 2 illustre la situation d'une nouvelle structure de fonctionnement de l'Initiative qui serait fondée sur une véritable relation. Les intéressés reconnaissent qu'une saine relation sera établie par la tenue d'activités conjointes qui permettront aux parties de concrétiser leur engagement envers le processus sur le plan opérationnel.

Les analyses et recommandations établissent une démarche graduelle pour relancer l'Initiative. Elles constituent une sorte de plan directeur des structures et activités pouvant être mises en œuvre ou établies. On peut ainsi en résumer les objectifs :

- Rétablir la relation en s'assurant que, grâce à une participation active, les deux parties développent le sentiment que l'Initiative leur appartient et qu'elles s'y sont engagé;
- Élaborer une vision commune et de buts communs pouvant être atteints dans le cadre de l'Initiative;
- Clarifier les rôles et responsabilités des deux parties à l'égard de l'Initiative;
- Établir un plan d'action réaliste et cohérent pour mettre en œuvre la vision et les objectifs dont, en priorité, un processus de consultation communautaire renouvelé;
- Entreprendre des activités conjointes pour rétablir la relation et faire progresser le processus;
- Mettre en place les ressources humaines et financières nécessaires pour permettre le progrès;
- Établir, d'un commun accord, un cadre de suivi et de reddition de comptes pour mesurer l'atteinte des objectifs.

De cette façon, nous espérons qu'au cours des trois prochaines années, l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba fera de véritables progrès vers l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Figure 1: La situation actuelle de l'initiative - une dichotomie



Maang Associates 1999

Figure 2: Initiative renouvelée - une véritable relation

Rapport

1. Introduction

Le 7 décembre 1994, l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM), agissant au nom de toutes les Premières nations du Manitoba, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, agissant au nom du gouvernement du Canada, signaient l'Entente-cadre sur l'élimination du bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au Manitoba, le rétablissement des compétences des Premières nations de la province et la reconnaissance des gouvernements des Premières nations du Manitoba.

L'Initiative touchant l'Entente-cadre (le projet) prévoit un processus conjoint entre le Ministre et l'ACM afin d'atteindre les objectifs suivants dans le contexte du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale :

- Éliminer les structures actuelles du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ayant une incidence sur les Premières nations du Manitoba;
- Établir au Manitoba des gouvernements des Premières nations légalement habilités à exercer les pouvoirs nécessaires pour répondre aux besoins de leurs membres, et reconnaître ces gouvernements;
- Rendre aux gouvernements des Premières nations leurs compétences (y compris celles des autres ministères fédéraux touchés).

Ces objectifs sont tous cohérents avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et seront désormais nommés les «objectifs».

Nonobstant tout autre élément contenu dans l'Entente-cadre :

a. Les objectifs seront réalisés en se fondant sur les principes de base et les engagements mutuels contenus aux articles 5 et 6 des présentes, sur le protocole d'entente confirmé et ratifié de la façon indiquée au paragraphe 7.1 et sur les autres questions qui pourront être décidées d'un commun accord dans le cadre du projet;

b. Les objectifs du projet seront mis en œuvre seulement en fonction de décisions et d'ententes communes.

Ces objectifs devaient être atteints en se fondant sur les principes de base et engagements mutuels de l'Entente-cadre. L'Entente-cadre demeurera en vigueur jusqu'à ce que les objectifs soient réalisés à la satisfaction des parties ou au plus tard pendant dix ans. La structure organisationnelle de l'Initiative est supervisée par le Comité de la configuration politique générale qui comprend le Grand chef de l'ACM et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Afin de faciliter le processus, l'entente prévoyait l'établissement du Comité directeur mixte et de plusieurs groupes de travail. Afin d'appuyer ce travail, l'ACM a créé le bureau de l'Initiative sous la responsabilité d'un directeur de projet tandis que le bureau régional du MAINC a établi un bureau de l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba. De plus, l'Administration centrale du MAINC a alloué des ressources pour appuyer l'Initiative.

L'Entente-cadre précise les suivantes : «On évaluera les progrès réalisés en vertu de l'entente et on apportera les ajustements d'un commun accord, à la fin des troisième, sixième et dixième années.» L'ACM et le MAINC ont établi le comité mixte d'examen pour élaborer le mandat de l'examen et le superviser.

Les services de la firme autochtone Maang Associates ont été retenus, dans le cadre d'un régime de concurrence, pour effectuer le premier examen trois ans après la mise en œuvre de l'Initiative. Les experts-conseils qui ont collaboré à cet examen sont les suivants : Don McCaskill (directeur du projet), Ted Harvey (expert-conseil technique), John Burrows (conseiller juridique), Berverley Jacobs et Andrea Williams (attachées de recherche), Tricia Longboat (chercheuse) et Vern Douglas (président de la firme Maang Associates).

2. Portée

2.1 Objectifs

Les paramètres de l'examen (voir l'annexe 1) précisent qu'il portera sur les enjeux suivants :

- Quels sont les activités, les processus, les rôles, les responsabilités et les produits à livrer de l'Initiative? Sont-ils clairement liés aux objectifs de l'Initiative?
- Quels sont les résultats obtenus jusqu'à maintenant?
- Dans quelle mesure ces résultats ont-ils servi dans le processus et les négociations?
- Quels obstacles les parties ont-elles rencontré jusqu'à maintenant?
- Les parties ont-elles atteint leurs objectifs (objectifs annuels ou à long terme) de manière efficace et économique? Si non, pourquoi?
- Quels cadres de reddition de comptes ont utilisé les parties et sont-ils efficaces?
- Quelle structure de reddition de comptes les parties utilisent-elles entre elles et est-elle efficace?
- Quelles sont les forces et les faiblesses des deux parties et quelles sont les leçons apprises au sujet des consultations communautaires, des communications, de la gestion de projet, des processus de négociation des enjeux globaux et sectoriels, et des relations entre les parties?
- Des éléments inattendus ont-ils affecté par l'Entente-cadre?
- Quelles mesures et quelles orientations devrait-on prendre pour l'avenir?

2.2 Portée et méthode

Nous avons réalisé le présent examen conjoint en tenant compte des éléments opérationnels suivants :

- Nous avons voulu que l'examen soit le fruit d'un effort coopératif avec le comité mixte d'examen sur le plan des décisions, des réactions et de la production de rapports;
- Nous avons consulté le plus grand nombre d'intéressés;
- Nous avons adopté une démarche d'examen à plusieurs facettes afin d'assurer la validité des constatations;
- Nous avons maintenu le secret des opinions personnelles et des rapports en tout temps;
- Nous avons porté nos efforts sur les leçons apprises et les meilleures pratiques à ce jour, et les façons d'améliorer l'Initiative à l'avenir;
- L'examen s'est déroulé de manière entièrement indépendante.

L'examen comportait trois phases.

2.2.1 Phase I - Planification

Le 22 juin — Signature du contrat

Le 24 juin — Réunion du comité mixte d'examen : Les membres du comité se sont réunis avec les experts-conseils à Winnipeg afin de finaliser les paramètres de l'examen. Les experts-conseils ont effectué les premières entrevues avec des personnes clés. Ils ont également fait un examen préliminaire des dossiers et des documents afin de comprendre l'Initiative, d'élaborer des instruments de recherche et de préparer le rapport de planification.

Nous voulons souligner que tout au long de l'examen, le comité mixte a coopéré généreusement avec nous et qu'il a grandement facilité le processus. Les décisions ont été prises par consensus et toutes les questions ont fait l'objet de consultations exhaustives. Le gestionnaire de la recherche et du développement de l'Initiative, en compagnie du gestionnaire principal de l'évaluation de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne du MAINC, présidaient aux travaux du comité.

Élaboration d'instruments de recherche : Nous nous sommes inspirés des réactions obtenues lors des réunions et des entrevues ainsi que des documents examinés pour élaborer un certain nombre d'instruments de recherche propres à cet examen.

Rapport de planification : Nous avons préparé un rapport de planification précisant la démarche, les principes et la portée de l'examen ainsi que les instruments de recherche que nous nous proposions d'utiliser.

Le 20 juillet — Réunion du comité mixte d'examen : Les membres du comité se sont réunis à Winnipeg pour discuter du rapport de planification et l'approuver afin que les travaux sur le terrain puissent commencer.

2.2.2 Phase II - Exécution

Examen des dossiers et des documents : Le directeur du projet de la firme Maang a effectué un examen des dossiers et des documents aux bureaux de l'ACM et aux bureaux du MAINC, tant en région qu'à l'Administration centrale (AC). Cet examen portait sur une foule de documents dont des plans de travail; de la correspondance; des rapports divers dont des rapports de recherche et d'ateliers communautaires; des compte rendus de réunions et d'assemblées; des documents de position; des sondages auprès des anciens; des documents à l'intention des journalistes et des document sur les produits à livrer.

Entrevues avec des personnes clés : Les entrevues avec les personnes clés constituent un élément important du présent examen. Il s'agit de personnes qui ont participé ou participent encore aux travaux de l'Initiative. Au début, l'ACM et le MAINC avaient présenté chacun une liste d'environ 15 personnes à cette fin. Toutefois, au cours du processus, nous avons réalisé que d'autres personnes connaissaient bien l'Initiative et méritaient d'être rencontrées. Le nombre de personnes interrogées est donc passé de 28 à 48.

Le directeur de projet de la firme Maang a effectué toutes les entrevues. Quelques personnes n'ont pu être rencontrées pour diverses raisons (refus, conflits d'horaires, vacances). Les entrevues ont eut lieu à Winnipeg, à Thompson, à Toronto et dans la région de la capitale nationale. En tout, nous avons discuté avec 41 participants clés, dont 38 en personne et 3 en entrevue téléphonique.

Nous avons élaboré deux questionnaires d'entrevues pour les personnes clés. Le premier, comportant 33 questions, a servi aux entrevues avec les personnes clés; tandis que le deuxième, comportant 6 questions, a servi pour les entrevues avec les hauts dirigeants des deux parties. En moyenne, les entrevues ont duré 90 minutes. Les questionnaires comportaient des questions quantitatives et qualitatives ainsi que plusieurs questions permettant aux participants de développer leur pensée sur certains points.

Afin de recueillir des renseignements en fonction des objectifs de l'examen, nous avons posé des questions portant sur les sujets suivants :

- Un survol de l'Initiative incluant sa vision, son histoire et ses objectifs;
- Les rôles et les responsabilités des parties;
- Les résultats à court terme;
- La gestion et la reddition de comptes de l'Initiative;
- La reddition de comptes conjointe;
- La relation entre l'ACM et le MAINC;
- Le processus de négociation;
- Le processus de consultation communautaire;
- Le financement;
- Les leçons tirées de l'Initiative;
- L'avenir de l'Initiative.

De plus, nous avons effectué deux séries d'entrevues de suivi avec les hauts dirigeants afin de discuter des constatations préliminaires, de combler les lacunes dans nos informations et d'aborder l'orientation future de l'Initiative.

Le lecteur trouvera les questionnaires d'entrevues ainsi qu'une analyse détaillée des constatations faites à la suite des entrevues à l'annexe 2.

Entrevues téléphoniques et en personne avec les participants des Premières nations : Le deuxième grand volet de l'examen est celui des entrevues effectuées auprès des chefs et des coordonnateurs communautaires. Notre objectif était de parler aux 62 chefs et 62 coordonnateurs communautaires. Toutefois, en raison d'une foule de circonstances (conflits d'horaires, refus des participants, congés, rendez-vous ratés), nous n'avons pu les rencontrer tous, en particulier les chefs. Pourtant, nous avons communiqué avec eux par téléphone huit fois en moyenne, en plus de leur faire parvenir deux lettres leur demandant une entrevue. Nous avons effectué des entrevues en personne dans 14 collectivités des Premières nations. En tout, nous avons effectué 63 entrevues, 23 avec des chefs et 40 avec des coordonnateurs communautaires. Ces 63 entrevues représentent 56 p. 100 du total espéré de 112 entrevues. Nous avons donc rencontré 41 p. 100 des chefs et 71 p. 100 des coordonnateurs communautaires.

Les associées de recherche ont effectué les entrevues, dont 19 entrevues en personne dans des collectivités des Premières nations et 44 entrevues téléphoniques. Pour ces entrevues, nous avons utilisé un questionnaire de 23 questions, inspiré du questionnaire élaboré pour les personnes clés.

L'annexe 3 comporte une analyse détaillée des constatations découlant des entrevues avec les chefs et les coordonnateurs communautaires, ainsi que le questionnaire d'entrevue.

Groupe de consultation thématique : Fidèle à notre démarche d'examen à plusieurs facettes, nous avons réuni des intéressés de l'Initiative provenant de deux groupes : les conseils tribaux et les Premières nations indépendantes. La consultation, qui a eu lieu à Winnipeg le 10 août 1998, réunissait neuf directeurs administratifs des conseils tribaux et leur personnel, un représentant de l'organisme Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO) et deux chefs de Premières nations indépendantes. Le directeur de projet de la firme Maang, assisté d'une associée de recherche, a animé la discussion.

La consultation thématique portait sur quatre questions :

- Quelles sont les leçons apprises jusqu'à maintenant au sujet du processus de l'Initiative?
- Quelles sont les forces et les faiblesses de l'Initiative?
- Quelle est la vision des participants pour les Premières nations du Manitoba et dans quelle mesure l'Initiative se conforme-t-elle à cette vision?
- Quelles améliorations peut-on apporter et quelles mesures peut-on prendre pour rehausser l'efficacité du processus de l'Initiative?

Le lecteur trouvera le rapport de la consultation thématique à l'annexe 4.

Études de cas des Premières nations : Afin de mieux comprendre la façon dont l'Initiative était perçue par les collectivités des Premières nations, nous avons entrepris quatre études de cas. Ces études ont été réalisées par les associées de recherche qui dans un cas étaient assistées du directeur de projet de la firme Maang. Les chercheuses ont passé quatre jours dans chaque collectivité pour y faire des entrevues (en moyenne, elles ont interrogé 19 personnes). De plus, elles ont examiné des dossiers et des documents, et organisé des réunions avec des groupes de femmes et de jeunes.

En collaboration avec le comité mixte, nous avons élaboré les critères de sélection des collectivités visées par ces études de cas. Nous avons choisi quatre collectivités (et quatre autres de rechange) en fonction des critères suivants :

- Emplacement géographique;
- Population;
- Langue et appartenance à une tribu;
- Proximité et éloignement des centres urbains;
- Adhésion à un traité;
- Participation au processus de l'Initiative et connaissance de celui-ci.

Les chercheuses ont préparé un rapport sur les études de cas (voir l'annexe 5) pour chacune des collectivités puis les leur ont fait parvenir afin de recueillir leurs réactions. Nous avons demandé au représentant de chacune des collectivités (en l'occurrence le chef ou le coordonnateur communautaire) de signer un formulaire indiquant que le rapport d'étude de cas reflétait adéquatement l'opinion des membres de la collectivité.

Observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative : L'expert-conseil technique a effectué des observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative en se fondant sur les dossiers financiers et autres documents, des entrevues avec des employés avertis et sur un modèle élaboré à cette fin.

L'annexe 6 porte sur ces observations.

2.2.3 Phase III — Production de rapports

Le 25 septembre — Réunion du comité mixte d'examen : Le comité s'est réuni à Winnipeg pour prendre connaissance d'un rapport d'étape et approuver la production et l'échéancier des rapports.

Le 21 octobre — Présentation des constatations préliminaires au comité mixte d'examen : Le directeur de projet de la firme Maang et l'expert-conseil technique ont présenté les constatations et conclusions préliminaires de l'examen lors de cette réunion du comité à Winnipeg. Certaines personnes avaient été invitées à venir entendre leur présentation, notamment des membres du Comité des chefs de l'ACM sur l'Initiative, des employés du bureau régional du MAINC et de l'AC, et du personnel du bureau de l'Initiative.

Ébauche du rapport final : On a convenu de compléter le rapport final avant le 23 novembre 1998 et que le comité se réunirait pour faire part de ses commentaires aux experts-conseils avant de préparer la version finale du rapport.

Annexes : En plus du rapport final, nous avons préparé des annexes qui comportent des analyses détaillées de nos constatations tirées des différents volets de l'examen.

Annexe 1	Paramètres de l'examen
Annexe 2	Constatations des entrevues avec les personnes clés
Annexe 3	Constatations des entrevues avec les représentants des Premières nations
Annexe 4	Rapport sur les consultations thématiques
Annexe 5	Rapport sur les études de cas des Premières nations
Annexe 6	Observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative

3. Nature du rapport d'examen

Le comité mixte d'examen a convenu que le rapport final serait bref et succinct. Conséquemment, le rapport porte sur les principales constatations et nous y soulignons les conclusions clés en plus de faire des recommandations précises. Ces recommandations, qui reflètent inévitablement une certaine part de jugement professionnel, sont directement liées à des constatations de notre examen. Nous estimons que cette démarche donnera plus de poids au rapport. Les présentations et analyses détaillées de l'examen sont placées en annexe. Ainsi, le rapport évite les longues explications sur les constatations. Il porte plutôt sur les éléments clés avancés par les divers intéressés, les leçons à en tirer et les recommandations qui en découlent.

Nous pensons aussi qu'il est important de présenter nos constatations d'une façon qui représente adéquatement les différents points de vue des intéressés. Notre examen a été exhaustif; nous avons rencontré 192 personnes en tout. Comme l'Initiative est un processus complexe où les divers intéressés ont tous une perspective différente, nous nous sommes efforcés de présenter un rapport équilibré grâce à une présentation succincte des enjeux.

Le rapport est organisé en fonction des principaux éléments de l'Initiative. De plus, nous avons tenté d'aborder tous les objectifs fixés dans le mandat de l'examen. Enfin, chaque section comporte des recommandations.

Chaque fois qu'on examine une initiative comme celle portant sur l'Entente-cadre du Manitoba, le rapport comporte des recommandations qui sont le fruit des résultats de l'enquête et du jugement professionnel de l'équipe de chercheurs. Dans une large mesure, toutes les recommandations contenues dans le présent rapport sont issues des données que nous avons recueillies. Toutefois, certaines sont plus directement attribuables aux données que d'autres (par exemple, celles provenant des idées avancées par plusieurs participants). Ainsi, nous faisons une distinction entre les recommandations dites principales, issues directement des constatations de l'examen; et les recommandations dites secondaires, qui sont aussi fondées sur les constatations, mais de manière moins directe. Les recommandations principales sont identifiées par un astérisque.

Monsieur Don McCaskill a rédigé le présent rapport à l'exception de la section portant sur le rapport coût-efficacité, dont la recherche et la rédaction ont été assurées par M. Ted Harvey.

4. Contexte de l'Initiative

L'Entente-cadre du Manitoba est probablement l'initiative de retrait d'un ministère et d'autonomie gouvernementale la plus complexe et la plus ambitieuse jamais mise en œuvre au Canada. Le défi d'étudier, d'élaborer et de mettre en œuvre des structures gouvernementales dans 61 Premières nations est immense. La riche diversité sur le plan culturel, géographique, politique, économique, social et de la taille des collectivités des Premières nations du Manitoba force l'Initiative à adopter une démarche qui reconnaisse d'une part la complexité de la tâche tout en assurant les progrès délibérés vers l'autonomie gouvernementale de l'autre part.

Reconnaissant les difficultés de ce défi, les auteurs de l'Entente-cadre ont abordé plusieurs éléments fondamentaux afin d'assurer le succès de l'Initiative. Trois éléments revêtent une importance particulière comme en témoignent ces extraits de l'Entente-cadre.

Consultation communautaire : «Nous reconnaissons que l'exigence première et essentielle en ce qui concerne le projet et ses résultats est de faire en sorte que les Premières nations du Manitoba soient bien informées et qu'elles donnent leur consentement en connaissance de cause au projet et à ses résultats, à chacune des étapes de son déroulement.» (*Entente-cadre*, p. 4)

Relation entre les parties : «Il s'agira d'un processus mixte entre les Premières nations du Manitoba et le gouvernement du Canada, qui sera mis en œuvre et orienté par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le Grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM).» (*Vers l'établissement de gouvernements des Premières nations au Manitoba, Plan de travail*, p. 3)

Durée : «[Les dispositions de l'entente] ... demeureront valides jusqu'à l'atteinte des objectifs à la satisfaction des parties, ou pour dix ans, la première date étant à retenir, ou pour une période plus longue susceptible d'être convenue par les parties.» (*Entente-cadre*, p. 10)

Les divers intéressés de l'Initiative que nous avons rencontrés au cours de notre examen ont également fait remarquer la complexité de la tâche de mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Les personnes clés, les chefs, les coordonnateurs communautaires, les directeurs administratifs des conseils tribaux et les membres des collectivités des Premières nations ont tous souligné que la situation au Manitoba comportait des particularités qu'on devait bien comprendre car elles touchaient directement le processus de l'Initiative.

Cent cinquante ans de colonialisme : De nombreux participants ont souligné que l'histoire des relations entre les Premières nations du Manitoba et le gouvernement du Canada avait été principalement négative. Les répercussions des pensionnats pour les Indiens, de la pauvreté, de l'impuissance et des anciennes politiques d'assimilation avaient mené, dans bien des cas, à une situation de dépendance et de méfiance envers le gouvernement. Cette situation doit être surmontée pour que les gens puissent appuyer franchement l'autonomie gouvernementale dans leurs collectivités.

L'établissement d'une relation de confiance entre les Premières nations et le gouvernement : Le passé colonialiste oblige l'Initiative à surmonter le manque de confiance historique qui existe entre les Premières nations et le gouvernement du Canada afin de permettre l'établissement d'un véritable partenariat tel que proposé par l'Entente-cadre. Les deux parties doivent faire la preuve de leur engagement à travailler ensemble et à faire les compromis nécessaires pour assurer le succès de l'Initiative.

L'autonomie gouvernementale, un grand risque pour les Premières nations : De nombreux participants ont fait remarquer que pour certains membres des Premières nations, l'autonomie gouvernementale représentait un sérieux risque. Ces personnes craignent un changement fondamental de la situation actuelle tant au chapitre des droits issus des traités que de la perte de l'identité culturelle et des avantages à la suite de l'élimination du bureau régional du MAINC. On note aussi des préoccupations quant à la capacité du nouveau système d'autonomie gouvernementale envers les éléments suivants : la protection des droits des membres des collectivités; le partage des ressources, la reddition de comptes des dirigeants; le manque de ressources humaines pour administrer les nouvelles institutions; la perte de certaines sources de revenus; la perte des possibilités de développement économique; la gestion des ressources naturelles; et l'élaboration de programmes.

Préoccupations envers la gestion des affaires quotidiennes : Plusieurs intéressés ont expliqué que de nombreux dirigeants des Premières nations ne considéraient pas l'Initiative comme une priorité pour les gens de leur collectivité. D'après eux, leurs membres sont plus préoccupés par les questions plus terre à terre comme le logement et les services de santé adéquats. D'autres participants ont suggéré que certains avaient l'impression que le financement accordé à l'Initiative réduisait les fonds consacrés aux autres programmes. Enfin, des participants ont avancé l'idée que des processus à court et à long terme pouvaient se poursuivre en même temps.

Un appui solide envers les traités : Les participants des Premières nations ont exprimé leur appui indéfectible envers les traités signés entre la Couronne et les Premières nations. Plusieurs ont soutenu que les droits issus des traités devraient faire partie de la base des discussions sur l'autonomie gouvernementale.

Degré de préparation des Premières nations : Un des facteurs dont l'Initiative doit tenir compte est celui des différences dans le degré de préparation des diverses Premières nations à épauler les responsabilités de l'autonomie gouvernementale. Certains ont avancé que quelques collectivités des Premières nations sont prêtes sur le plan politique, social et économique à exercer leurs pouvoirs et à établir des structures d'autonomie gouvernementale tandis que d'autres sont dans une situation différente et que des discussions à ce sujet ne correspondent pas à leurs besoins et ressources actuels.

Complexité de l'environnement politique : L'Initiative doit fonctionner dans un environnement politique complexe où les différents dirigeants doivent être consultés et avoir atteint un consensus avant qu'une décision ne puisse être prise. Les profondes divergences d'opinion et les différents degrés de soutien des divers intéressés se répercutent sur les travaux de l'Initiative. L'Initiative doit relever le défi de demeurer au courant des activités et politiques du gouvernement ainsi que de leur incidence sur le processus de l'Initiative (en étudiant et en conseillant les dirigeants de ces initiatives gouvernementales) tout en tentant de respecter les échéanciers des plans de travail. La tâche de constamment renseigner les dirigeants et les membres à ce sujet, en plus de mettre en œuvre le plan de travail, demande énormément de temps.

Attentes élevées envers l'Initiative : De nombreux participants ont déclaré que, dès ses débuts, on espérait déjà beaucoup de l'Initiative à court terme. On a suggéré que, compte tenu des complexités de l'environnement de l'Initiative, de telles réalisations à court terme étaient illusoires et tendaient à placer une pression indue sur l'Initiative.

Importance des questions juridiques : Un certain nombre de participants des Premières nations ont souligné l'importance des questions juridiques entourant les discussions sur l'autonomie gouvernementale. La section 5, qui porte sur les principes de l'Entente-cadre, précise les enjeux juridiques qui doivent orienter le processus vers l'atteinte des objectifs.

Il est important de conserver ce contexte à l'esprit dans l'examen de l'Initiative.

5. La vision de l'autonomie gouvernementale

Tout en ayant en tête le contexte de l'Initiative décrit ci-dessus, les participants à l'examen ont présenté leur vision de l'autonomie gouvernementale pour les peuples des Premières nations du Manitoba. Bien que ces visions différaient à certains égards, dans les grandes lignes, les participants partageaient une vision semblable. Presque toutes ces visions menaient à des Premières nations autonomes, c'est-à-dire qui maîtrisent leur vie et sont en mesure de faire leurs propres choix. Leurs différentes visions de l'autonomie gouvernementale dépassaient l'administration des programmes pour inclure l'exercice des pouvoirs, dont les pouvoirs législatifs, en tant qu'élément essentiel de cette autonomie. Les aspects précis de l'autonomie gouvernementale comprenaient les suivants : l'établissement de structures gouvernementales et d'une infrastructure communautaire; le développement durable; le financement stable; une assise économique solide; l'accès adéquat aux ressources naturelles; à l'éducation; et à la formation pour obtenir une main-d'œuvre viable. De plus, les participants ont souligné leur appui à la protection des droits issus des traités dans toute initiative d'autonomie gouvernementale.

De plus, de nombreux participants ont souligné que toute initiative d'autonomie gouvernementale devrait être fondée sur la culture, les enseignements et la langue des Premières nations, qui pourraient être adaptés pour répondre aux besoins de la vie moderne. Les participants étaient d'accord que pour assurer cet objectif, les anciens des Premières nations devaient participer aux initiatives d'autonomie gouvernementale. Certains s'inquiétaient que si les anciens ne participaient pas au processus, la culture traditionnelle risquait de se perdre en raison de la pression en faveur des structures gouvernementales à l'image des modèles conventionnels.

*** Recommandation n° 1 : Nous recommandons d'établir une structure permettant aux anciens des Premières nations de jouer un plus grand rôle dans les discussions et la prise de décisions touchant la vision, la philosophie, les structures et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.**

6. Objectifs de l'Initiative

Les participants ont convenu que les objectifs clés de l'Initiative sont d'établir et de reconnaître des gouvernements des Premières nations, et de rétablir leurs compétences (objectifs 2 et 3 de l'Entente-cadre). Toutefois, certains sont préoccupés par l'objectif d'élimination du bureau régional du MAINC (objectif 1). Les participants ont déclaré que le personnel du bureau régional du MAINC s'inquiétait des pertes d'emplois à la suite de l'élimination du bureau. De plus, certains d'entre eux ont affirmé que l'on plaçait trop l'accent sur l'objectif d'élimination, particulièrement chez certains employés du MAINC à l'Administration centrale (AC). Tant le MAINC que les Premières nations estiment que cette situation sème la confusion, au détriment de la vision de l'Initiative en tant qu'initiative principalement axée vers l'autonomie gouvernementale. Reconnaissant cette préoccupation, on a proposé de renommer le comité mixte sur l'élimination du bureau régional, un important comité, comité sur l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba.

De nombreuses personnes ont indiqué que le rôle et la fonction du MAINC changeraient naturellement, selon les progrès des Premières nations vers l'autonomie gouvernementale. De plus, on a reconnu que même après que l'autonomie gouvernementale des Premières nations soit devenue une réalité, les gouvernements des Premières nations auraient encore besoin d'une structure fédérale avec laquelle communiquer.

*** Recommandation n° 2 : Nous recommandons que les parties reconnaissent que l'élimination du bureau régional du MAINC au Manitoba représente un objectif à long terme et fassent de l'établissement de l'autonomie gouvernementale une priorité.**

En plus des trois grands objectifs de l'Initiative, un certain nombre de participants des Premières nations ont déclaré que selon eux, on devrait ajouter d'autres objectifs fondamentaux à l'Initiative. D'ailleurs, certaines personnes clés de l'Assemblée des chefs du Manitoba (ACM) et du bureau de l'Initiative tendaient à avoir une perspective plus globale des objectifs de l'Initiative que les personnes clés du MAINC. Dans une large mesure, cette vision élargie découlait directement du contexte dont nous avons fait mention précédemment. Selon cette vision, l'Initiative est avant tout un processus de développement communautaire devant évoluer vers l'objectif de la restauration des pouvoirs aux peuples des Premières nations. Selon cette même vision, l'Initiative devient un processus de guérison favorisant un changement d'attitude de la dépendance à l'autosuffisance. Elle constitue donc un processus éducatif qui devra surmonter les craintes et la méfiance pour éventuellement déboucher sur l'établissement de structures d'autonomie gouvernementale. Ainsi, l'Initiative exige la mise en œuvre d'un processus d'édification des capacités qui doit faire partie des objectifs principaux. De nombreux participants ont aussi souligné que l'objectif clé de l'Initiative devrait être la reconnaissance des droits ancestraux et des droits issus des traités comme fondement de l'autonomie gouvernementale.

*** Recommandation n° 3 : Nous recommandons que les parties reconnaissent la complexité de la situation des peuples des Premières nations au Manitoba et acceptent que l'autonomie gouvernementale soit un processus de développement à long terme portant sur la guérison et l'édification des capacités des collectivités des Premières nations.**

7. Structures et activités de l'Initiative

La gestion de l'Initiative est entreprise par un bureau de l'Initiative situé aux bureaux de l'ACM à Winnipeg. De plus, un bureau satellite, géré par la Manitoba Keewatinowi Okimakanak, assure les activités de l'Initiative dans le Nord. Trois personnes travaillent à ce bureau : un coordonnateur, un avocat et un secrétaire. Le principal projet financé par le bureau satellite de l'Initiative est le projet sur les services à l'enfance et à la famille auquel travaillent trois personnes.

Le bureau de Winnipeg compte actuellement 14 employés à temps plein (un directeur; un conseiller juridique supérieur; deux conseillers juridiques; trois coordonnateurs responsables des consultations, des communications et des groupes de travail; un gestionnaire de la recherche et de l'élaboration; deux chercheurs; un directeur des finances; un adjoint administratif; et un commis administratif). Le négociateur en chef y travaille également à temps partiel. Comme nous l'avons mentionné auparavant, le volume de travail du personnel est considérable. En plus de ses responsabilités administratives, le personnel effectue des recherches, produit des documents de discussion, prépare les séances de négociations, assure la liaison avec les coordonnateurs communautaires, participe aux consultations communautaires, élabore et exécute des activités éducatives, participe aux travaux d'une foule de comités et assure plusieurs autres tâches.

Au cours de ses trois premières années, le bureau de l'Initiative a mené à bien plusieurs activités, que voici :

Première année — 1995-1996 :

Les premières activités du bureau de l'Initiative ont été d'établir ses structures administratives, de sensibiliser les collectivités des Premières nations à l'Initiative, d'élaborer un plan annuel et d'effectuer de la recherche sur certains sujets.

Le plan de travail de l'exercice-1995-1996 avait cerné quatre dossiers où le transfert des responsabilités aux Premières nations pouvait faire l'objet d'un traitement accéléré. Les programmes visés portaient sur l'éducation, les services d'urgence et de protection contre les incendies, la gestion des immobilisations, et les services à l'enfance et à la famille. De plus, on a lancé le Programme des représentants des Premières nations dans le cadre duquel dix personnes des Premières nations ont eu l'occasion de travailler au sein du gouvernement fédéral afin de mieux connaître les rouages des pratiques, procédures et politiques.

Deuxième année — 1996-1997 :

Au cours de sa deuxième année, le bureau de l'Initiative a réorienté ses efforts. La participation des chefs et des membres des Premières nations soulevant des préoccupations, on a délaissé la recherche et la préparation de documents pour faire porter davantage les efforts de l'Initiative vers les consultations communautaires. Certains participants ont décrit cette réorientation comme un renversement de la pyramide habituelle. Ils ont indiqué que bon nombre de chefs s'inquiétaient du peu d'information que recevaient les collectivités et de leur manque de participation aux travaux de l'Initiative. On a donc effectué une réorganisation importante des priorités. Le bureau de l'Initiative a mis à pied quelques employés et affecté près de la moitié de son budget à une vaste gamme d'activités touchant les consultations communautaires, dont la plus importante était l'embauche d'un coordonnateur communautaire de l'Initiative dans chaque collectivité des Premières nations au Manitoba. Les chefs ont engagé ces coordonnateurs en vertu d'une entente passée avec le bureau de l'Initiative. La réduction de l'effectif du bureau de l'Initiative a nui à sa capacité à effectuer d'importants travaux de recherche nécessaires au processus de négociation et à d'autres activités clés. Le roulement de personnel, dont le changement de directeur de projet, a également causé des problèmes.

Le plan de travail de la deuxième année comportait plusieurs activités devant être entreprises par les coordonnateurs communautaires dont des profils de collectivité; des entrevues avec des anciens; des rapports sur les structures traditionnelles de gouvernement, les objectifs et les principes de l'autonomie gouvernementale; et la tenue d'ateliers communautaires pour renseigner les gens au sujet de l'Initiative (voir la section 11 sur les consultations communautaires). De plus, le personnel de l'Initiative a élaboré une stratégie de communication qui comprenait une vidéo, des entrevues à la télévision, des bulletins, de la publicité dans la presse écrite et une affiche. Le bureau de l'Initiative a également mis sur pied un bureau satellite à Thompson dans le nord du Manitoba dans le cadre d'une entente avec l'organisme Manitoba Keewatinowi Okimakanak. Les parties ont poursuivi les négociations touchant les quatre dossiers en traitement accéléré (particulièrement celui de l'éducation) mais les négociations ont été rompues en mars 1997 en raison du départ du négociateur en chef de l'ACM et du gouffre qui séparait les positions des deux parties.

De plus, le bureau de l'Initiative a effectué plusieurs travaux de recherche dont plus particulièrement sur l'aspect juridique des structures gouvernementales. Le personnel de l'Initiative a produit plusieurs rapports importants dont les suivants : *A Three-Year Plan for Self-Government Structures* et *Taking Back Responsibility*.

Certaines activités inscrites au plan de travail de la deuxième année n'ont pas eu lieu dont celles touchant le rôle des Premières nations urbaines, la santé, le développement économique, la justice et l'environnement.

Troisième année — 1997-1998

Au cours de la troisième année, l'Initiative a porté ses efforts sur les consultations communautaires et la production d'un important mémoire intitulé *Options du gouvernement*. En plus de poursuivre leur travail de liaison communautaire, les coordonnateurs communautaires ont vu à l'élaboration de constitutions communautaires et à la production de rapports sur les structures de l'autonomie gouvernementale. Entre-temps, les négociations touchant les quatre dossiers en traitement accéléré demeuraient en suspens. L'ACM a engagé un nouveau négociateur en chef au printemps de 1998 (voir la section sur les négociations). L'embauche de coordonnateurs régionaux a permis d'intégrer officiellement les conseils tribaux aux activités de l'Initiative. Le bureau de l'Initiative a également retenu les services d'experts-conseils afin d'élaborer un plan de gestion stratégique, et préparé un plan de travail pluriannuel.

Parmi les développements importants, mentionnons le rétablissement de deux importants comités mixtes pour superviser les travaux du bureau de l'Initiative, c'est-à-dire le comité mixte sur l'élimination et le comité mixte sur la gestion de projet. De plus, l'Initiative a mis sur pied trois groupes de travail portant sur les relations financières, l'exercice des pouvoirs et les champs de compétences. Les participants ont indiqué que ces activités avaient amélioré les relations entre les parties.

En août 1998, l'Initiative avait remis plusieurs rapports au MAINC tel que prévu au cours de la troisième année. Ces rapports sont les suivants : *Summary Report of the Government Options Paper; Community-Based Consultation Report; Government Structures Report; Curriculum Development Project Report; Development Management Training Program for First Nations Government Representatives; Education Research Identification Report* ainsi que divers rapports sur les dossiers en traitement accéléré.

Le tableau 1 indique les dépenses encourues par le bureau régional du MAINC et l'ACM pour l'Initiative (source : documents budgétaires de l'Initiative et courrier électronique du MAINC, 19 octobre 1998). Le taux d'augmentation du budget pour les années 2 à 4 du projet soulève une question importante dont nous discuterons à la section 12 sur l'analyse du ratio coût-efficacité.

Tableau 1
Dépenses de l'Initiative et du MAINC pour l'Initiative — de 1993 à 1998
(Les dépenses du MAINC sont celles du bureau régional seulement et ne sont fondées que sur des estimations.)

	Total pour le MAINC	
Exercice financier	**Salaires et autres**	**Budget de l'Initiative**
1993-1994	*	232 000 $
1994-1995	*	1 400 794 $
1995-1996	505 099 $	5 089 049 $
1996-1997	395 213 $	5 866 500 $
1997-1998	324 749 $	9 000 000 $
Total	1 225 061 $	21 588 343 $

* Estimations non demandées pour les exercices 1993-1994 et 1994-1995 du MAINC.

8. Rôles, responsabilités et relations

8.1 Rôles et responsabilités du MAINC ayant trait à l'Initiative

Comme nous l'avons mentionné auparavant, un des aspects fondamentaux de l'Initiative est la relation entre les deux parties, c'est-à-dire le gouvernement du Canada (représenté par le MAINC) et l'ACM. Les auteurs de l'Entente-cadre avaient entrevu que l'Initiative serait un processus conjoint à de nombreux paliers, du plus haut palier politique jusqu'aux tâches techniques et juridiques des groupes de travail. En vertu de la division prévue de la responsabilité de supervision de l'Initiative, les parties devaient jouer certains rôles.

Nous avons demandé aux participants de décrire les rôles et responsabilités du MAINC ayant trait à l'Initiative. Leurs réponses sont présentées ci-dessous, le MAINC :

- agit au nom du gouvernement du Canada
- est en relation avec les représentants de l'Initiative à l'ACM
- finance l'Initiative
- assure la liaison avec les ministères
- appuie les politiques
- prépare des documents
- aide à la recherche
- participe au programme des représentants des Premières nations
- participe aux travaux des comités, groupes et tables de travail
- participe aux négociations
- participe aux activités de communication avec le public au sujet de l'Initiative

En réalité, le MAINC a assuré son rôle et ses responsabilités à divers degrés tout au long de l'Initiative. Au début, les activités conjointes du MAINC et du bureau de l'Initiative comprenaient les suivantes : du travail sur le dossier de l'éducation avec le Groupe de travail sur l'Éducation; des présentations conjointes; la négociation des dossiers en traitement accéléré; la participation au programme des représentants des Premières nations et aux travaux des comités et groupes de travail. De plus, le MAINC assurait la liaison avec les autres ministères, préparait des positions de politiques, renseignait le gouvernement provincial au sujet de l'Initiative, commentait les rapports soumis et négociait le financement de l'Initiative.

Le rôle et les responsabilités du MAINC sont fondés sur une série de positions de politiques. Par exemple, le MAINC estime que l'Initiative est conforme aux quatre grands objectifs de son plan d'action *Rassembler nos forces*, qui sont les suivants :

- renouveler les partenariats;
- renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones;
- élaborer une nouvelle relation financière; et
- renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens.

Les participants ont fait remarquer que depuis quelques temps, le rôle et les responsabilités du MAINC avaient beaucoup diminué. À l'heure actuelle, les principales responsabilités du MAINC sont les suivantes : participer aux tables de travail, réagir aux rapports produits par le bureau de l'Initiative et financer l'Initiative. Ses autres responsabilités portent sur l'élaboration de positions de politique, la diffusion d'information écrite et verbale à tous les niveaux hiérarchiques du Ministère, la préparation de documents de stratégie et la participation au comité mixte sur l'élimination du bureau régional du MAINC.

Nous avons demandé aux participants clés d'évaluer le rendement du MAINC à l'égard de son rôle et de ses responsabilités. Les avis des participants étaient partagés. En tout, 28 p. 100 des participants ont déclaré que le MAINC avait eu un «bon» rendement; 21 p. 100, un rendement «satisfaisait»; et 41 p. 100, un rendement «insatisfaisant». Les participants du MAINC étaient plus favorables (47 p. 100 trouvaient que le rendement était «bon») que les participants du bureau de l'Initiative (71 p. 100 donnaient une note «insatisfaisante»).

Le rôle et les responsabilités du MAINC : Une des préoccupations la plus souvent mentionnée par les participants des Premières nations était que le MAINC ne semblait pas être déterminé à faire de l'Initiative un succès. Certains ont laissé entendre qu'au début du processus, le personnel du MAINC participait beaucoup aux travaux de l'Initiative, notamment aux négociations sur l'éducation. Toutefois, ils estimaient que plus récemment, le MAINC semblait affecter moins de personnel et restreindre son rôle à la réaction aux rapports et à la négociation du financement de l'Initiative.

Lors de nos entrevues avec les employés du MAINC, nous avons confirmé que leur rôle avait effectivement diminué et que l'Initiative n'était pas un enjeu prioritaire pour l'Administration centrale. Nous avons trouvé la preuve de cette diminution de l'activité du bureau régional du MAINC en étudiant les états financiers. Les fonds opérationnels alloués à l'Initiative ont beaucoup diminué, passant de 252 146 $ en 1995-1996 à 146 475 $ en 1996-1997 puis à 81 280 $ en 1997-1998. Certains ont indiqué que le personnel du bureau de l'Initiative n'encourageait pas la participation du personnel du MAINC qu'il considérait comme des adversaires. D'ailleurs, plusieurs employés du MAINC ont mentionné qu'ils se sentaient «exclus» de l'Initiative et ignoraient quelles activités étaient en cours. De plus, leur rôle devenait, avec le temps, plus réactif que proactif. Certains participants ont suggéré que leur rôle consistait principalement à participer aux tables de travail, à réagir aux rapports et à négocier le financement de l'Initiative.

Les employés du MAINC ont avancé que cette situation avait modifié la dynamique et nui au progrès de l'Initiative. Sans participation active aux travaux de l'Initiative, ils risquaient de s'en détacher. Le fait d'ignorer les activités de l'Initiative menait à un manque de communication et à des malentendus. Il devient également plus difficile d'adopter un plan de bataille cohérent pour faire progresser l'Initiative. De plus, en se concentrant principalement sur les rapports produits et la négociation du financement de l'Initiative, le MAINC est perçu de manière plus négative. Les participants ont laissé entendre qu'on courrait le risque que ces problèmes s'ajoutent les uns aux autres et mènent à une situation où les parties perdraient espoir de faire progresser l'Initiative et estimeraient que l'on consacre beaucoup d'argent à pas grand chose.

Nous devons cependant souligner que les participants clés du MAINC ont aussi réalisé que l'Initiative représente un long processus complexe que l'on doit appuyer. Ils reconnaissent également que le contexte des Premières nations au Manitoba, que nous avons précédemment décrit, contribue à leur attitude négative envers le MAINC. Enfin, ils ont reconnu que les collectivités des Premières nations doivent suivre un processus de guérison dans le cadre des progrès vers l'autonomie gouvernementale.

Nous devons faire remarquer que si les participants clés du MAINC ont reconnu les problèmes actuels devant être réglés, ils ont également exprimé leur engagement et leur appui envers l'Initiative ainsi que leur volonté à travailler pour lui permettre de fonctionner de manière efficace et efficiente.

Malgré le rôle limité que le MAINC joue maintenant dans l'Initiative, certains participants des Premières nations ont critiqué l'accent que le Ministère plaçait sur la production de rapports ainsi que ses hésitations à accorder un financement adéquat à l'Initiative. D'un autre côté, certaines personnes des Premières nations ont reconnu la situation dans laquelle se trouvait le MAINC. Elles ont souligné que le moment était venu de revoir le rôle et les responsabilités du MAINC dans l'Initiative afin d'établir une nouvelle relation plus positive. Un des participants clés d'une Première nation a déclaré qu'il était facile de critiquer les Affaires indiennes mais qu'il fallait maintenant passer outre et aller de l'avant. Un participant clé de l'ACM a déclaré qu'il fallait se débarrasser de la mentalité actuelle, relever nos manches et travailler ensemble.

Afin de permettre à l'Initiative de progresser de manière efficace, nous pensons qu'il est utile d'examiner à nouveau le rôle et les responsabilités du MAINC et de les rétablir pour qu'ils puissent servir de fondement à une nouvelle relation entre les parties.

*** Recommandation n° 4 : Nous recommandons de mettre en place un mécanisme pour favoriser les discussions entre les parties afin de clarifier le rôle et les responsabilités du MAINC à l'égard de l'Initiative ce qui permettra de rehausser la participation du Ministère au processus et de renouveler les relations de travail entre les parties (voir également la recommandation n° 7).**

8.2 Rôle et responsabilités de l'Assemblée des chefs du Manitoba dans l'Initiative

Les participants clés de notre examen ont énuméré les rôles et les responsabilités suivants pour l'ACM dans l'Initiative :

- Faciliter le processus de l'Initiative;
- Gérer l'Initiative;
- Orienter l'Initiative (responsabilité des chefs par l'entremise de l'ACM);
- Être partenaire du MAINC dans l'Initiative;
- Élaborer des politiques;
- Préparer des documents;
- Effectuer des recherches;
- Participer au programme des représentants des Premières nations;
- Participer aux comités, groupes et tables de travail;
- Participer aux négociations;
- Participer aux activités d'information du public sur l'Initiative;
- Informer les collectivités des Premières nations au sujet de l'Initiative et des consultations communautaires.

Nous avons demandé aux participants clés d'évaluer dans quelle mesure l'ACM avait rempli son rôle et ses responsabilités. Les participants nous ont brossé un tableau assez varié, caractérisé par une importante variation entre les parties. Parmi les participants de l'ACM, 48 p. 100 ont accordé soit la note «excellente» (24 p. 100) ou «bonne» (24 p. 100); comparativement aux participants du MAINC, dont 85 p. 100 ont accordé la note «satisfaisant» (50 p. 100) ou «insatisfaisant» (35 p. 100). Lorsque nous avons examiné les entrevues avec les chefs et les coordonnateurs communautaires, nous avons également constaté des résultats variés. Parmi les coordonnateurs communautaires, 68 p. 100 ont accordé la note «excellente» ou «bonne», alors que 78 p. 100 des chefs accordaient la note «satisfaisant» ou «insatisfaisant».

Depuis que l'Entente-cadre a été signée il y a trois ans, les rôles et les responsabilités du bureau de l'Initiative ont considérablement évolué. Nos entrevues avec les participants clés, les chefs, les coordonnateurs communautaires et les participants au groupe de discussion thématique, ainsi que notre examen des dossiers, révèlent que plusieurs facteurs ont nui à la capacité de l'ACM à remplir son rôle et ses responsabilités.

Élaboration de plans de travail : Le bureau de l'Initiative a eu tendance a élaboré des plans de travail annuels ambitieux qui portaient sur plusieurs fronts. Les employés du MAINC n'ont pas participé à la préparation de ces plans de travail. Dans certains cas, des activités précisées au plan de travail n'ont pas été réalisées ou encore n'ont pas respecté les échéanciers prévus. Par exemple, le plan de travail de la deuxième année prévoyait la constitution de sept groupes de travail, portant sur treize sujets différents (seulement trois ont été établis) et la réalisation de neuf rapports de recherche d'envergure touchant des sujets variés comme la justice, la santé, les relations fédérales-provinciales et les relations internationales. La participation à tous les groupes ou tables de travail et la réalisation d'un programme de recherche aussi ambitieux avec le peu de personnel dont disposait le bureau de l'Initiative semble certainement quelque peu irréaliste. Certains participants ont aussi soulevé le fait que bon nombre d'activités prévues au plan de travail ne comportaient pas d'indicateurs de rendement ou de processus de suivi précis qui permettraient de mesurer le progrès accompli dans chacune des activités. Le bureau de l'Initiative a récemment complété un plan de gestion stratégique pluriannuel qui a été soumis au MAINC.

Financement annuel des activités de l'Initiative : Les plans de travail comportaient des budgets pour les activités prévues. Chaque année, les budgets préparés par le bureau de l'Initiative dépassaient les montants que le MAINC était disposé à payer. Conséquemment, les parties ont consacré beaucoup de temps à négocier les budgets annuels. Les participants à l'examen ont indiqué que l'établissement de chaque budget annuel constituait un exercice frustrant. Chaque fois, il fallait retrancher d'importants éléments. Par exemple, un des plans de travail comportait l'établissement d'un conseil des anciens pour l'Initiative et un programme de formation pour les coordonnateurs communautaires qui ont dû être retranchés. Une bonne partie de l'année s'écoulait avant que les parties ne parviennent à une entente sur les budgets, ce qui bouleversait le déroulement des activités. De plus, les parties étaient en désaccord constant sur le financement requis pour permettre à l'Initiative de se poursuivre.

Nécessité d'un financement à long terme : De nombreux participants de l'ACM ont soutenu que pour éviter la négociation annuelle du budget de l'Initiative et pour lui donner une assise plus stable, on devrait recourir à un financement pluriannuel.

Production de rapports : De nombreux participants ont soutenu que la production de rapports constituait une source de désaccords entre le parties. L'ACM et le bureau de l'Initiative insistent que le MAINC place trop l'accent sur l'atteinte de résultats sous la forme de rapports et ce, malgré le fait que le temps consacré à la négociation du financement doit ensuite être retranché des échéanciers. De l'autre côté, certains participants du MAINC ont fait remarquer que les rapports produits sont souvent en retard ou incomplets. Par exemple, les rapports devant être remis en mars 1998 ne sont parvenus au MAINC qu'en août et seule une partie du document *Options du gouvernement* était terminée.

Insuffisance des ressources humaines de l'Initiative : Les plans de travail ambitieux et les retards dans la production de rapports sont, dans une certaine mesure, le reflet de l'ampleur du travail entrepris par le personnel restreint de l'Initiative. La réaffectation d'une part importante du budget de la recherche vers les consultations communautaires, qui a mené à un licenciement d'une partie du personnel de l'Initiative, n'a guère aidé au problème. Plusieurs activités clés ont dû être confiées à des experts-conseils de l'extérieur. Un certain nombre de participants clés ont indiqué que les employés de l'Initiative étaient tout simplement trop peu nombreux pour effectuer tout le travail qu'on leur demande.

Lacunes du financement : Une autre source de difficulté est la différence de perception de ce qui constitue un financement adéquat pour l'Initiative. Les participants de l'ACM soutiennent que l'Initiative est sous-financée compte tenu du travail à accomplir pour la faire progresser suffisamment rapidement. Ils soulignent l'ampleur et la complexité de la tâche, et le fait que des activités importantes ont dû être supprimées des plans de travail en raison du manque de financement. Par ailleurs, les participants du MAINC soutiennent que l'Initiative reçoit suffisamment de fonds, compte tenu du manque de résultats et de progrès.

Maintien du soutien des chefs et des collectivités : Un des grands défis que doit relever le personnel de l'Initiative est celui de conserver l'appui des chefs et des collectivités envers l'Initiative et de les informer des activités en cours. Cette tâche est d'autant plus difficile qu'on constate un important roulement parmi les chefs dans les comités et groupes de travail de l'Initiative. Le personnel doit souvent consacrer du temps à expliquer le processus à un nouveau groupe de chefs. Par exemple, au cours de l'année dernière, le Comité des chefs de l'ACM sur l'Initiative a accueilli sept nouveaux chefs sur huit. De plus, le contexte social et politique au Manitoba que nous avons déjà décrit, complique la tâche d'obtenir un soutien éclairé. Plus précisément, les préoccupations des Autochtones envers les problèmes quotidiens de leurs collectivités; la perception que les fonds de l'Initiative pourraient être utilisés à améliorer la situation du logement; la perception du risque que comporte l'établissement d'un nouveau régime gouvernemental; les attentes élevées envers l'Initiative; et la complexité du climat politique font que le personnel de l'Initiative doit consacrer beaucoup de temps à maintenir les voies de communications ouvertes en assistant à des rencontres et à des ateliers, et en préparant des documents d'information pour les comités et les assemblées.

8.3 La relation entre le MAINC et l'ACM

L'analyse précédente indique clairement qu'on doit aborder plusieurs enjeux significatifs de l'Initiative afin qu'elle puisse progresser de manière efficace et efficiente. Pour commencer, nous estimons qu'il est primordial de rétablir la relation entre le MAINC et le bureau de l'Initiative. Parmi les participants que nous avons rencontrés, 80 p. 100 croient que la relation doit être modifiée.

Nos entrevues ont permis de déterminer que les parties estiment qu'il est prioritaire de résoudre les quatre questions fondamentales suivantes :

- L'établissement d'une véritable relation de partenaire entre les parties à tous les points de vue et niveaux;
- Un renouvellement de l'engagement des deux parties envers l'Initiative;
- L'élaboration d'une vision et d'objectifs communs pour l'Initiative et l'établissement des rôles et responsabilités respectifs des parties;
- L'établissement d'un «plan de bataille» pour que l'Initiative progresse de manière efficace et efficiente.

L'établissement d'une véritable relation entre les parties : Pratiquement tous les participants clés ont convenu que la relation efficace entre les parties, envisagée à l'origine dans l'Entente-cadre, brillait par son absence. Bien que les parties aient amélioré leur relation au cours des derniers mois, la plupart des personnes que nous avons interrogées estiment que les parties se comportent en adversaires, sans qu'il n'y ait de véritable confiance ou partage. Les parties n'effectuent aucune activité conjointe à l'exception des activités entreprises par les tables de travail et les parties ont tendance à se blâmer mutuellement pour les problèmes rencontrés dans le cadre de l'Initiative.

D'un autre côté, les participants clés des deux parties ont indiqué qu'ils désiraient apporter des changements à cette relation dans le but de mieux travailler pour que l'Initiative progresse. Ils ont mentionné que les parties doivent faire preuve d'honnêteté et d'ouverture d'esprit à tous les points de vue, modifier leur attitude et développer une relation axée sur la confiance et le respect. Parmi les suggestions d'activités conjointes qu'ont avancé les participants, mentionnons l'élaboration de plans de travail et la présentation des résultats de recherches et de séances d'information dans les collectivités des Premières nations et auprès du grand public.

Les participants ont toutefois reconnu que certaines tâches devraient être accomplies séparément par les parties dont, par exemple, l'élaboration des positions de négociation. De plus, le bureau de l'Initiative de l'ACM doit prendre en considération l'enjeu politique que constitue le fait d'être perçu comme travaillant de trop près avec le MAINC, compte tenu de la méfiance historique de certains membres des Premières nations envers le gouvernement.

Le renouvellement de l'engagement envers l'Initiative : Les participants ont suggéré que les parties combinent leur énergie en faveur de l'Initiative, particulièrement à l'Administration centrale du MAINC. Certains intéressés estiment que l'Initiative a perdu tout son élan. Les participants conviennent que l'Initiative représente une occasion extraordinaire qu'il faut absolument saisir. Comme l'a expliqué un participant, «les gens doivent faire preuve d'enthousiasme envers l'Initiative». Pour ce faire, nous recommandons que les parties déclarent leur appui à l'Initiative et leur engagement envers celle-ci dans le cadre de ce processus de renouvellement.

*** Recommandation n° 5 : Nous recommandons que les parties réaffirment leur engagement envers l'Initiative et s'efforcent d'établir une véritable relation par l'élaboration d'une relation de travail efficace.**

Élaboration d'une vision et d'objectifs communs pour l'Initiative, et établissement des rôles et responsabilités respectifs des parties : Un certain nombre de participants ont déclaré qu'un des problèmes importants de l'Initiative était l'absence d'une vision commune et d'un ensemble d'objectifs raisonnables entre les intéressés. Ils ont souligné la difficulté de travailler ensemble et d'avancer alors qu'on ignore réellement le but visé. Il semble que l'objectif principal du MAINC soit de conclure des ententes d'autonomie gouvernementale tandis que l'objectif à court terme de l'ACM soit l'édification des capacités des collectivités et la préparation à l'objectif à long terme de l'autonomie gouvernementale. D'ailleurs, les parties conviennent de la nécessité d'établir une vision globale des structures requises pour l'autonomie gouvernementale. Le différend entre les parties touche plutôt l'échéancier et les étapes à suivre pour arriver au but. D'un côté, l'Initiative doit obtenir des résultats (quelle qu'en soit la définition), de l'autre, on doit réaliser l'importance d'obtenir l'appui des collectivités au processus et ce qui constitue en soi un objectif d'envergure à long terme. Une fois que les intéressés seront parvenus à un consensus sur une vision et un cadre d'ensemble, les parties pourront déterminer précisément leurs rôles et responsabilités respectifs à même ce cadre.

*** Recommandation n° 6 : Nous recommandons qu'afin d'assurer le renouvellement de la relation, les cadres supérieurs responsables de l'Initiative se réunissent dans le but de réorienter la relation, d'établir une vision partagée de l'Initiative et de déterminer les paramètres des ressources et des activités de l'Initiative.**

Progrès de l'Initiative : Pour faire suite aux enjeux mentionnés ci-dessus, nous recommandons que les parties établissent un «plan de bataille» comportant des activités précises pour mettre en œuvre les changements dont il a été convenu. En tenant pour acquis que les parties auront établi une atmosphère et une relation de travail positives et fonctionnelles, la prochaine étape serait d'établir les activités à entreprendre pour faire progresser l'Initiative. Ces activités conjointes pourraient comprendre les suivantes : la production d'un plan de travail, l'exécution de travaux de recherches, l'organisation d'ateliers ou de symposiums sur des éléments particuliers de l'autonomie gouvernementale, la présentation de séances d'information publique dans les collectivités des Premières nations ainsi que l'organisation d'événements publics pour informer le grand public au sujet de l'Initiative.

Nous aimerions faire remarquer que l'établissement conjoint d'un plan de bataille comprenant un plan de travail permettra des économies substantielles pour l'Initiative car l'établissement d'objectifs réalistes pouvant être atteints signifie que certaines activités seront nécessairement reportées. D'un autre côté, la mise en œuvre de d'autres recommandations, par exemple, le recrutement de nouveaux employés et l'expansion du processus de consultation communautaire exigeront des fonds supplémentaires.

*** Recommandation n° 7 : Nous recommandons la tenue d'une rencontre à laquelle participeraient les gestionnaires supérieurs et les représentants de l'ACM et du MAINC afin d'élaborer un plan de travail de trois ans comprenant les éléments suivants : l'établissement de buts réalisables pour l'Initiative, un plan stratégique pour atteindre ces buts, les activités précises à entreprendre, les produits à livrer, les indicateurs de l'atteinte de ces résultats, un échéancier raisonnable de l'accomplissement des travaux, des processus de suivi et un budget approprié. Un des autres buts de cette rencontre serait de déterminer les rôles et responsabilités des parties dans le nouveau modèle de relation de l'Initiative. Dans le cadre de ce processus, l'Administration centrale et le bureau régional du MAINC devront être disposés à consacrer davantage de ressources humaines à l'Initiative.**

Un certain nombre de participants ont suggéré que les parties devraient entreprendre des activités concrètes pour mettre en pratique le renouvellement de leur relation. Certains croyaient que les parties devraient réaliser des activités ensemble. Parmi les exemples d'activités conjointes, mentionnons l'exécution de travaux de recherches, et l'organisation d'ateliers ou de symposiums sur l'autonomie gouvernementale.

Pour appuyer les activités de l'Initiative, on devra certainement effectuer de nombreux travaux de recherche. Le licenciement du personnel de recherche, causé par la réorientation des priorités, a beaucoup affecté les capacités de recherche du bureau de l'Initiative. L'exécution de travaux de recherche conjoints comporterait le double avantage pour les parties de rassembler des données importantes sur l'autonomie gouvernementale tout en servant de moyen pour rétablir la relation de partenaire.

Recommandation n° 8 : Nous recommandons l'établissement d'un comité mixte sur la recherche, composé de représentants de l'ACM, de l'Initiative et du MAINC, et d'autres personnes le cas échéant, dont le mandat serait le suivant :

- **Établir les priorités de recherche de l'Initiative;**
- **Exécuter des travaux de recherche conjoints;**
- **Établir un processus pour lancer des projets de recherche dans les collectivités qui porteraient sur les divers aspects de l'autonomie gouvernementale des collectivités des Premières nations. Ce processus comprendrait l'approbation des projets de recherche et la liaison avec les coordonnateurs régionaux et communautaires (voir également la recommandation n° 29).**

Certains participants ont indiqué qu'on devait intégrer de nouvelles idées au sujet de l'autonomie gouvernementale à l'Initiative. Plusieurs initiatives d'autonomie gouvernementale sont présentement en cours au Canada et bien que la situation du Manitoba soit unique, bon nombre de participants estiment qu'on pourrait tirer profit des leçons apprises par les Premières nations qui y participent. De plus, cette démarche permettrait de discuter avec d'autres des grands enjeux de l'Initiative dont l'intégration de la culture traditionnelle des Premières nations aux structures contemporaines d'autonomie gouvernementale et les modèles appropriés d'autonomie gouvernementale.

Recommandation n° 9 : Nous recommandons que l'ACM, l'Initiative et le MAINC commanditent la tenue d'un symposium sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations où seraient invités des anciens et des conférenciers experts. Le symposium pourrait porter sur les sujets suivants : les façons et les moyens d'intégrer la culture, la langue et les traditions des Premières nations aux modèles d'autonomie gouvernementale ainsi que sur les leçons apprises lors des autres initiatives d'autonomie gouvernementale. Le symposium pourrait être organisé de façon à réunir une grande variété de participants dont les membres des collectivités des Premières nations.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les négociations prolongées sur le financement annuel des activités prévues au plan de travail ont beaucoup nui aux progrès de l'Initiative. Les participants ont déclaré que la conclusion d'une entente entre les parties sur le financement approprié a exigé beaucoup de temps et affecté le travail de l'Initiative. Les participants des Premières nations ont suggéré d'établir une assise financière stable pour l'Initiative grâce à un mode de financement pluriannuel. Par ailleurs, certains participants du MAINC hésitaient à allouer des fonds à long terme sans jouer un rôle important dans l'élaboration de plans de travail acceptables aux deux parties (voir la recommandation n° 7) et sans qu'une saine relation n'ait été établie.

*** Recommandation n° 10 : Nous recommandons que, une fois que les parties auront convenu qu'une relation efficace aura été établie, l'Initiative bénéficie d'un financement trisannuel afin d'assurer sa stabilité financière à long terme.**

Nous estimons qu'une des clés du succès de l'Initiative est l'établissement d'une véritable relation de partenaire entre les parties, comme l'avaient envisagé les auteurs de l'Entente-cadre. On a fait plusieurs recommandations pour assurer le renouvellement de cette relation. Compte tenu des difficultés éprouvées par les parties au chapitre de leur relation, on estime qu'il est raisonnable de mettre en place un mécanisme pour faciliter et assurer le suivi du processus de renouvellement de la relation. Surmonter les vieilles attitudes de méfiance et de confrontation ne sera pas facile. Nous croyons que l'intervention d'une tierce partie, indépendante du processus de l'Initiative, pourrait faciliter les activités de renouvellement de la relation. Cette personne devrait disposer d'une vision équitable du processus ainsi que du respect et de la confiance des parties. Elle pourrait aider à l'organisation d'activités conjointes et donner un bon son de cloche aux deux parties en plus de suivre les progrès du renouvellement de la relation. Cette personne se rapporterait régulièrement à un organisme conjoint approprié comme le comité conjoint sur l'élimination du bureau régional du MAINC.

Recommandation n° 11 : Nous recommandons de retenir les services d'une personne de l'extérieur afin d'examiner l'établissement et les progrès de la nouvelle relation. Le mandat de cet examinateur serait élaboré conjointement par les deux parties et cette personne présenterait des rapports réguliers à l'organisme approprié.

9. Gestion et reddition de comptes

9.1 Gestion et reddition de comptes du MAINC

Le premier responsable du dossier de l'Initiative demeure le Bureau régional du Manitoba qui bénéficie du soutien de l'Administration centrale du Ministère.

Au début de la mise en œuvre de l'Initiative, le bureau régional avait mis en place un bureau dédié entièrement à l'Initiative et dirigé par un directeur à temps plein. Récemment, le dossier de l'Initiative est passé sous la responsabilité de la Section des affaires intergouvernementales. Parmi le personnel affecté à l'Initiative, on compte actuellement une personne à temps plein (chef de projet) et trois personnes à temps partiel (deux analystes des politiques du MAINC et un avocat principal de Justice Canada). De plus, les gestionnaire supérieurs travaillent parfois à l'Initiative à laquelle le bureau régional consacre diverses ressources au besoin.

À l'Administration centrale du MAINC, le dossier de l'Initiative relevait autrefois de la Direction générale des services ministériels. L'Initiative relève maintenant de la Direction générale des politiques et de l'orientation stratégique. Aucun employé à temps plein n'est affecté à ce dossier. La Direction affecte plutôt du personnel au besoin. Nous avons conclu que l'affectation de personnel à l'Initiative dépendait directement du degré d'activité du dossier. Les participants ont estimé que l'Initiative utilisait présentement moins de un équivalent temps plein (ÉTP). Toutefois, les participants clés du MAINC ont expliqué qu'en cas de besoin, du personnel serait affecté au dossier.

Les structures de reddition de comptes du MAINC à l'égard de l'Initiative sont assez complexes en raison du nombre de groupes et de niveaux de reddition de comptes en jeu. Le MAINC doit rendre compte au Parlement et au Cabinet, ainsi qu'à d'autres ministères fédéraux comme le Conseil du Trésor, Justice Canada et le Bureau du Conseil privé. De plus, le Ministère doit rendre compte au grand public. Enfin, le MAINC doit également assurer ses responsabilités fiduciaires envers les Premières nations du Manitoba.

Au sein de l'Initiative, le MAINC participe aux travaux de trois principaux groupes qui supervisent l'Initiative, c'est-à-dire le Comité de la configuration politique générale, le Comité directeur mixte et trois tables de travail. Nous avons remarqué qu'à certains niveaux de reddition de comptes, le MAINC faisait très peu de suivi des activités ou résultats du processus de l'Initiative.

Les participants nous ont fait part de leurs préoccupations à l'égard des structures de gestion et de reddition de comptes du MAINC.

Mandat, échéanciers et ressources du bureau régional du MAINC : De nombreux participants de l'ACM sont inquiets des limites de la structure de reddition de comptes du MAINC parce que le bureau régional n'a pas un mandat assez clair et fort, et que les décisions touchant certains enjeux se font attendre trop longtemps. Le bureau régional doit souvent se référer aux cadres supérieurs de l'Administration centrale avant de prendre une décision. Par exemple, l'ACM a présenté en septembre 1997 un mémoire intitulé *Required Policy and Mandate Changes* dans lequel elle soulevait plusieurs questions qu'il fallait clarifier et résoudre pour que les négociations puissent progresser. Le MAINC mit des mois à répondre, plus précisément jusqu'en juin 1998. Dans sa réponse, le MAINC se bornait à suggérer d'en discuter à la table conjointe sur les champs de compétences.

Appui de l'Administration centrale du MAINC envers l'Initiative : Plusieurs participants du MAINC et de l'ACM ont indiqué que le dossier de l'Initiative ne recevait pas l'appui nécessaire de l'Administration centrale en matière de savoir-faire et de ressources. Ces participants estiment que le soutien assuré par moins de un ÉTP est insuffisant. Ils ont suggéré que les cadres supérieurs du MAINC suivent ce dossier de plus près afin de s'assurer qu'il figure toujours parmi les priorités du Ministère. De plus, ils ont souligné que le personnel de l'Administration centrale disposait d'un grand savoir-faire en matière d'autonomie gouvernementale des Premières nations, en particulier au chapitre de la recherche et des négociations.

*** Recommandation n° 12 : Nous recommandons que l'Administration centrale du MAINC place l'Initiative parmi ses grandes priorités en établissant un secrétariat de l'Initiative afin de superviser le dossier. Ce secrétariat maintiendrait la liaison avec le bureau régional et devrait être composé de cadres supérieurs.**

Recommandation n° 13 : Nous recommandons qu'après que les parties auront convenu qu'une relation satisfaisante aura été établie, et qu'on aura constaté une meilleure participation du MAINC à l'Initiative, que celui-ci affecte une personne à temps plein à ce dossier (soit au bureau de l'Initiative ou au bureau régional). La nature du poste, dont les tâches et les responsabilités, sera négociée entre le bureau régional et l'Administration centrale du MAINC.

Relations entre le bureau régional et l'Administration centrale du MAINC : De nombreux participants du MAINC et de l'ACM ont indiqué que, par le passé, l'Administration centrale n'accordait qu'un soutien insuffisant au bureau régional mais que la situation s'était améliorée. Les participants du MAINC étaient d'avis que le bureau de l'Initiative était bien placé au bureau régional. Certains participants de l'ACM ont toutefois suggéré que le bureau de l'Initiative devrait être situé à l'Administration centrale du MAINC ou même à l'extérieur du Ministère, par exemple, entre les mains d'un comité interministériel Ils soutiennent que le savoir-faire et les pouvoirs touchant l'autonomie gouvernementale des Premières nations tendent à reposer entre les mains de l'Administration centrale et que l'Entente-cadre a été signée par les Premières nations et le gouvernement du Canada, et non avec un ministère en particulier. D'un autre côté, certains participants ont reconnu que le bureau régional comprenait mieux le contexte provincial dont l'environnement politique des Premières nations et les besoins locaux en autonomie gouvernementale.

Toutefois, les participants ont fait part de leurs préoccupations globales sur la nature de la relation entre le bureau régional et l'Administration centrale. Ces préoccupations portent sur le manque de clarté au sujet des responsabilités précises du bureau régional envers l'Initiative. Les participants ont convenu que le bureau régional devrait conserver la responsabilité première du dossier mais qu'on devrait réviser la relation afin de tirer profit des forces et du savoir-faire des deux paliers.

*** Recommandation n° 14 : Nous recommandons que les cadres supérieurs du MAINC se rencontrent afin de clarifier la division des responsabilités entre le bureau régional et l'Administration centrale afin que le MAINC apporte un soutien et un savoir-faire suffisants à l'Initiative.**

9.2 Gestion et reddition de comptes de l'ACM

Les réponses des participants sur le degré d'efficacité de la gestion de l'Initiative variaient considérablement. Parmi les participants clés de l'ACM, 64 p. 100 ont déclaré que la gestion de l'Initiative était satisfaisante alors que 92 p. 100 des participants du MAINC ont dit le contraire. Les chefs et les coordonnateurs communautaires se sont montrés assez positifs, 63 p. 100 d'entre eux estimant que l'Initiative était bien gérée. Les coordonnateurs communautaires ont précisé que le bureau de l'Initiative faisait un bon travail compte tenu du peu de personnel à sa disposition, du taux de roulement de personnel élevé et de la fréquence des réorientations. Les chefs ont fait remarquer que le personnel du bureau de l'Initiative entretenait de bonnes relations avec l'ACM; produisait rgulièrement des rapports et autres renseignements à l'intention des collectivités; appuyait le travail des coordonnateurs communautaires; et se montrait toujours prêt à travailler avec les chefs et membres des collectivités.

Plusieurs personnes ont indiqué que le manque de personnel empêchait le bureau de l'Initiative de travailler efficacement. Cette situation sera sans doute améliorée lorsque le bureau de l'Initiative aura engagé plus de personnel, ce à quoi il travaille présentement.

Une bonne part des responsabilités du personnel du bureau de l'Initiative touche la structure de reddition de comptes de l'Initiative. Le personnel doit s'assurer que de nombreux groupes demeurent au courant des derniers développements de l'Initiative. Cette tâche difficile exige beaucoup de temps en raison de la complexité de la structure de reddition de comptes. Certains ont souligné que la présence de nombreux groupes et comités, auxquels ils doivent se rapporter, fait qu'il est à la fois difficile et très long avant qu'une décision ne soit prise. Comme l'a déclaré un des participants, «il faut sauter dans bien des cerceaux».

La structure organisationnelle et les mécanismes de reddition de comptes comportent plusieurs composantes. Le bureau de l'Initiative doit rendre compte au MAINC et à l'ACM. Le bureau de l'Initiative de l'ACM doit se rapporter au Comité des chefs de l'ACM sur l'Initiative (ce comité, qui comprend six chefs agit comme un conseil d'administration et se réunit tous les mois); au Conseil exécutif des chefs de l'ACM (18 chefs qui se réunissent tous les deux mois); et à l'Assemblée générale des chefs du Manitoba (qui regroupe 62 chefs et se réunit deux ou trois fois par année). De plus, il existe un comité consultatif technique qui se rapporte au Comité des chefs de l'ACM sur l'Initiative et un comité des chefs pour chacun des dossiers placés en traitement accéléré. Le bureau de l'Initiative de l'ACM doit aussi rendre compte de ses activités à plusieurs groupes dont le comité conjoint sur l'Initiative, le comité conjoint sur la gestion de projet et le Comité de la configuration politique générale. Enfin, le bureau de l'Initiative doit se rapporter, mais de manière indirecte, aux conseils tribaux et aux collectivités des Premières nations. Le personnel du bureau de l'Initiative doit donc consacrer beaucoup de temps à tenir tous ces gens au courant. De plus, on remarque un fort roulement parmi les membres de ces divers groupes et comités, ce qui complique la tâche du personnel. Il est donc difficile de prendre une décision alors que tant de groupes doivent être consultés. Notons toutefois que la situation s'est quelque peu améliorée depuis que le Comité des chefs de l'ACM sur l'Initiative dispose d'un plus grand pouvoir décisionnel.

*** Recommandation n° 15 : Nous recommandons que l'ACM et le personnel de l'Initiative prennent des mesures afin de rationaliser et simplifier les structures de reddition de comptes de l'Initiative.**

*** Recommandation n° 16 : Nous recommandons que le personnel de l'Initiative envisage la possibilité d'engager des personnes spécialisées dans les domaines de l'analyse des politiques, de l'éducation et de la formation communautaire, de la recherche et de l'administration.**

Un des autres aspects de la reddition de comptes découle du fait que le bureau de l'Initiative est si étroitement lié à l'ACM. Le processus de l'Initiative tend à prendre une tournure très politisée en raison de la participation d'un grand nombre de chefs, de conseils tribaux et de groupes à tendance politique. Certains participants ont suggéré qu'on pourrait régler certains problèmes en établissant un bureau de l'Initiative indépendant. D'ailleurs, certains chefs ont fait remarquer que c'était l'intention première lors de la conclusion de l'Entente-cadre. Un bureau indépendant, où travaillerait du personnel en provenance du MAINC et de l'Initiative aiderait à l'établissement d'une relation de travail fondée sur un véritable partenariat. Ce bureau pourrait relever d'un conseil d'administration composé d'un certain nombre de chefs et serait responsable de plusieurs activités dont les travaux de recherche conjoints et la supervision du processus de consultation communautaire. De plus, il pourrait aider à extirper les activités de l'Initiative de l'arène politique. Néanmoins, certains participants estimaient qu'une telle structure indépendante créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Ils ont plutôt soutenu que les activités de l'Initiative doivent être reliées de près au processus politique afin de bénéficier du soutien des divers groupes de Premières nations qui ont une grande influence sur la scène manitobaine.

10. Le processus de négociation

Un des éléments les plus problématiques de l'Initiative est celui du processus de négociation, comme en témoigne la réaction des participants qui, à 87 p. 100, estiment que le processus est insatisfaisant.

Les parties avaient déterminé dans leur premier plan de travail que trois dossiers feraient l'objet d'un traitement accéléré : l'éducation, les services d'urgence et de protection contre les incendies, et la gestion des immobilisations. À cette liste s'ajouta un quatrième dossier, celui des services à l'enfance et à la famille. Les négociations sur l'éducation étaient déjà en cours depuis 1990 sous la direction d'un comité conjoint de l'ACM et du MAINC. Les participants ont indiqué que les relations de travail entre les deux parties étaient généralement très bonnes et qu'elles avaient accompli beaucoup de progrès vers une entente permettant aux Premières nations de prendre la maîtrise de leur système d'éducation. Les négociations étaient fondées sur un processus de consultations communautaires exhaustives qui avaient duré quatre ans. Les parties avaient d'abord organisé des ateliers communautaires afin d'obtenir l'appui des collectivités à l'égard d'un éventuel accord. Les ateliers constituaient une démarche de développement communautaire qui avait permis de sensibiliser la population, de déterminer les possibilités et d'élaborer un plan d'action pour établir le modèle du système d'éducation. Les participants ont indiqué que plusieurs groupes communautaires, dont les anciens et les jeunes, avaient jugé qu'ils avaient suffisamment participé à ce processus.

Les deux parties ont formé des équipes de négociation chacune dirigée par un négociateur en chef. Le MAINC a choisi un expert-conseil appuyé d'employés du MAINC et de Justice Canada. L'ACM a choisi de confier la négociation à son Grand chef, aidé des juristes de l'Association.

En mai 1996, le bureau de l'Initiative a pris la direction des négociations en espérant parvenir à une entente provisoire en moins d'un an. Au cours des négociations, l'ACM a adopté une position selon laquelle l'éducation constituait un enjeu sectoriel nécessitant le transfert des responsabilités, ce qui le reliait inévitablement à des enjeux plus globaux comme ceux des champs de compétences, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, de la transférabilité des droits, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des droits issus des traités. Au début de 1997, l'ACM a présenté une ébauche d'entente ou de traité précisant sa position sur plusieurs enjeux globaux. Ces enjeux comprenaient la protection constitutionnelle du traité, incluant le financement, la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des peuples des Premières nations, la non-application de la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'exercice des pouvoirs par les peuples des Premières nations, le refus que la province du Manitoba soit signataire du traité, des normes d'éducation garanties, la portabilité des droits à l'éducation et à son financement pour tous les membres des Premières nations, quel que soit leur lieu de résidence grâce à des ententes financières négociées.

De l'autre côté de la table de négociation, le gouvernement du Canada a adopté une série de positions à l'opposé de celles de l'ACM dont les suivantes : aucune reconnaissance d'un droit à l'éducation issu des traités, l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le transfert des compétences aux collectivités des Premières nations seulement et la participation, sous une forme ou une autre, de la province du Manitoba aux négociations.

En raison du gouffre qui séparait les parties, et du départ du Grand chef, les négociations ont échoué en mars 1997. Les négociations sur les autres dossiers placés en traitement accéléré n'ont jamais eu lieu.

Au même moment, on reconnaissait que la démarche décisionnelle descendante envers l'autonomie gouvernementale ne pourrait fonctionner. On devait plutôt adopter une stratégie populaire axée sur les consultations communautaires afin que tous les membres des Premières nations soient convenablement informés du processus de l'Initiative.

Les participants ont laissé entendre que plusieurs autres raisons avaient mené à l'échec des négociations.

La nécessité d'obtenir un mandat populaire : De nombreux participants ont indiqué qu'on avait réalisé que les membres des Premières nations connaissaient mal le but des négociations et s'inquiétaient des répercussions d'une éventuelle entente d'autonomie gouvernementale. D'ailleurs, bon nombre de chefs et de coordonnateurs communautaires avaient indiqué qu'ils désiraient en savoir plus et participer au processus. Les différentes préoccupations que nous avons déjà mentionnées, comme la crainte du changement et de la perte des droits issus des traités ont poussé les chefs et l'ACM à lancer un processus de consultation communautaire afin d'assurer la pleine participation de leurs membres au processus menant à l'autonomie gouvernementale. Certains estimaient qu'il était trop tôt pour commencer à négocier alors qu'aucun consensus sur les enjeux fondamentaux n'avait été établi au sein des collectivités. Comme l'a fait remarquer un des participants : «les négociations doivent être issues d'un processus communautaire».

Relation d'adversaires : Plusieurs participants ont soutenu que la relation d'adversaire entre les parties, dont nous avons déjà parlé, nuisait aux négociations.

Manque de préparation aux négociations : Plusieurs participants ont soutenu qu'aucune des deux parties n'avait fait la recherche et la préparation nécessaires pour négocier les enjeux complexes qui étaient en jeu. Les négociations progressaient sur plusieurs fronts ce qui, aux yeux des participants à l'examen, trahissait des objectifs trop ambitieux. De plus, de nombreux participants ont senti qu'aucune des deux parties ne semblait suivre une stratégie bien pensée et que certains négociateurs manquaient d'expérience.

Manque de souplesse : Les participants nous ont indiqué que les deux parties se cantonnaient dans leurs positions et ne semblaient guère disposées à se montrer souples ou conciliantes. Certains participants soutiennent que les négociateurs du MAINC se présentaient à la table de négociation avec des positions élaborées pour la forme directement des politiques du gouvernement et étaient incapables de s'en éloigner. De leur côté, les négociateurs de l'ACM connaissaient fort bien la position adoptée par les chefs sur plusieurs enjeux et ne disposaient pas de beaucoup de latitude. Les parties étant si éloignées l'une de l'autre sur les enjeux clés des négociations, il était évident que celles-ci échoueraient. Une des questions les plus délicates aux yeux de l'ACM touche l'application de la politique du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale du MAINC.

Manque de pouvoirs des négociateurs : Le manque de pouvoirs des négociateurs du MAINC est un autre facteur qui a ralenti la négociation. Les participants du MAINC et de l'ACM ont indiqué que les négociateurs du MAINC avaient trop souvent les mains liées et étaient incapables de prendre des décisions au sujet des questions négociées. Chaque fois, ils devaient se référer à l'Administration centrale pour obtenir une approbation. Certains estiment que les hauts gestionnaires de l'Administration centrale du MAINC doivent participer activement aux négociations pour assurer leur succès. De leur côté, les négociateurs de l'ACM devaient constamment se référer au comité des chefs pour obtenir leur approbation lors de tout changement de position.

Absence d'un cadre de négociation : Certains participants ont fait remarquer que la structure même des négociations posait un problème. D'après eux, l'absence d'un cadre pour la négociation, c'est-à-dire d'un ensemble de règles pour la négociation, a également nui au processus.

Les participants ont suggéré d'adopter d'abord un protocole de négociation qui établirait les structures, les processus, les paramètres, les règles et les échéanciers dont auraient convenu les parties pour former les bases de la négociation.

Les participants ont indiqué que tous ces obstacles se sont combinés pour interdire le succès des négociations et la conclusion d'ententes. Certains ont même avancé qu'il était trop tôt pour se lancer dans la négociation tant et aussi longtemps que ces obstacles demeureraient en place. Comme l'a déclaré un des représentants : «À l'heure actuelle, nous n'avons rien à négocier.»

*** Recommandation n° 17 : Nous recommandons que les parties reprennent les négociations officielles lorsque des changements laisseront présager des chances raisonnables de succès. Par exemple, une modification dans la relation d'adversaire des parties, un mandat de la collectivité, une plus grande souplesse dans les positions de négociation des parties, un mandat fort et clair pour les deux parties, et un cadre de négociation clairement établi.**

Cette recommandation ne signifie pas pour autant que les parties ne devraient pas entamer immédiatement des discussions sur la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. Au contraire, les parties devraient lancer ces discussions dès aujourd'hui. Chaque partie devrait confier un mandat clair à un organisme afin d'entamer les discussions et de mettre en œuvre les recommandations.

Surmonter les obstacles à la négociation sera une tâche ardue. La réorientation des négociations officielles sur les enjeux sectoriels, comme l'éducation, peut s'appuyer sur les progrès accomplis mais elle court le risque de s'embourber dans les grands enjeux de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la portabilité des droits, de la participation de la province, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et autres questions. D'un autre côté, la reprise des négociations sur ces grandes questions risque de se heurter au manque de souplesse des positions des parties et, conséquemment, d'échouer.

Nous sommes convaincus que les parties doivent adopter une nouvelle démarche envers les négociations car toutes les personnes que nous avons rencontrées conviennent que la situation actuelle ne constitue pas un environnement propice aux négociations. Nous croyons que les parties auraient plus de succès si elles élaboraient des positions sur un ensemble d'enjeux d'ordre général. La réussite des négociations repose sur trois grands éléments : la volonté de négocier, la volonté de parvenir à un règlement et une position de négociation. Les participants se sont demandés si les deuxième et troisième éléments étaient présentement en place. Ils ont avancé une démarche en trois étapes qui permettrait d'établir un processus de négociation plus efficace.

Premièrement, ils proposent que les positions de négociation proviennent des collectivités grâce à un processus de consultation communautaire révisé (voir la section 11 sur les consultations communautaires). Cette stratégie aurait l'avantage de faire participer les collectivités à l'Initiative tout en basant les négociations sur les réalités des besoins exprimés par les membres des collectivités des Premières nations. Enfin, cette démarche favoriserait l'atteinte d'un consensus communautaire sur l'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, les participants proposent d'orienter les travaux de recherche en fonction des résultats des consultations communautaires et de préparer des mémoires et documents de discussions sur les enjeux que ces consultations auront soulevés.

Troisièmement, ils proposent que les parties discutent de ces enjeux aux tables de travail en se fondant sur le document *Options du gouvernement*. Les parties devront toutefois se montrer vigilantes et ne pas entamer des négociations à ces tables de travail.

Les consultations communautaires pourraient porter sur les enjeux déjà cernés. Par exemple, elles pourraient porter sur la nature du gouvernement et le choix de modèles appropriés. Cette orientation aurait l'avantage de bénéficier du travail accompli par l'Initiative cette année, dont la production de *Options du gouvernement*, qui traite plus particulièrement de ces sujets. En portant davantage sur les enjeux à négocier, les consultations communautaires mèneront à l'adoption d'une «position communautaire» et à un mandat clair pour l'équipe de négociation.

Nous pensons qu'un processus de consultation communautaire à long terme pourrait appuyer le processus de négociation s'il portait sur les enjeux suivants :

- **Définition d'un «bon gouvernement».** Que font les gouvernements? Quels sont les objectifs et les principes des gouvernements? De quelle façon peut-on intégrer les valeurs, les croyances et les façons de faire traditionnelles propres à la culture autochtone à la définition de l'autonomie gouvernementale? Les consultations communautaires précédentes ont déjà répondu à bon nombre de ces questions. Par exemple, il existe des rapports sur l'opinion des anciens sur les structures des gouvernements traditionnels et sur les principes et objectifs de l'autonomie gouvernementale.

- **Définition et élaboration d'un modèle d'autonomie gouvernementale :** En utilisant comme base le document *Options du gouvernement*, les consultations communautaires devraient examiner et envisager divers modèles de gouvernement susceptibles de convenir à la situation particulière des Premières nations du Manitoba. On assurerait ainsi la légitimité de la structure de tout gouvernement éventuel. On travaille actuellement à l'établissement de constitutions communautaires pour appuyer cette démarche.

- **Définition des pouvoirs, des champs de compétences et de l'envergure des gouvernements :** Où reposeront les pouvoirs de l'autonomie gouvernementale? Quels seront les paliers appropriés de gouvernement? Comment seront répartis les pouvoirs entre les paliers de gouvernement? Quels seront les champs de compétences des gouvernements?

- **Élaboration d'un régime de relations financières :** De quelle façon les structures gouvernementales seront-elles financées afin d'assurer leur viabilité?

- **Élaboration d'un régime de reddition de comptes :** Quelles structures de reddition de comptes doivent être mises en place afin de protéger les droits des gens et d'assurer une direction adéquate?

- **Élaboration des programmes et services des gouvernements :** Quels seront les programmes et services dont devront se doter les gouvernements pour remplir leur mandat?

*** Recommandation n° 18 : Nous recommandons d'entreprendre un processus de consultation communautaire afin d'élaborer et de préciser les positions de négociation découlant de la perception qu'ont les membres des Premières nations des principes, des structures et des fonctions appropriés de l'autonomie gouvernementale.**

Recommandation n° 19 : Nous recommandons de créer un groupe de travail de l'Initiative sur l'autonomie gouvernementale afin de servir de mécanisme de consultation communautaire. Le groupe de travail serait formé de membres des deux parties et présidé par une personne de l'extérieur. Le mandat du groupe de travail serait d'organiser des audiences dans les régions du Manitoba qui correspondent aux territoires des conseils tribaux où les membres, ou regroupements de membres, des Premières nations pourraient faire des présentations au sujet de l'autonomie gouvernementale. On devrait mettre en place un mécanisme pour aider les membres des collectivités à préparer leurs présentations aux audiences, et préparer des documents d'information et de discussion pour aider les membres à cibler leurs présentations. Les coordonnateurs régionaux et communautaires auraient la responsabilité de préparer les membres en vue de leurs présentations et d'organiser les audiences dans leurs régions. On devrait enfin faire des efforts particuliers afin de s'assurer que les anciens, les jeunes et les femmes pouvaient faire valoir leur point de vue lors de ces audiences.

*** Recommandation n° 20 : Nous recommandons de continuer à utiliser le document *Options du gouvernement* lors des consultations communautaires, des tables de discussion ainsi que pour les activités des groupes de travail. Afin que le document puisse servir d'outil de consultation communautaire efficace, le personnel de l'Initiative devrait prendre des mesures pour l'adapter, par exemple en faisant la synthèse des idées et en en simplifiant le langage.**

11. Le processus de consultation communautaire

Comme nous l'avons déjà mentionné, les consultations communautaires sont devenues un élément essentiel de l'Initiative au cours de sa deuxième année. À l'heure actuelle, près de la moitié du budget de l'Initiative est consacré aux consultations communautaires. La majorité de ces activités sont exécutées par les 61 coordonnateurs communautaires et 6 coordonnateurs régionaux engagés par les collectivités des Premières nations et les conseils tribaux en vertu de contrats conclus avec le bureau de l'Initiative. Dans la plupart des cas, chaque Première nation reçoit 50 000 $ et chaque conseil tribal reçoit 60 000 $ pour soutenir ces activités.

Tous reconnaissent que les membres des Premières nations doivent mieux comprendre l'Initiative et y participer afin de pouvoir prendre des décisions éclairées au sujet de l'autonomie gouvernementale. On doit déployer des efforts considérables pour surmonter les craintes naturelles des gens envers le changement. L'objectif doit être d'établir un consensus communautaire sur les structures de l'autonomie gouvernementale afin d'atteindre l'objectif à long terme de la ratification d'une entente. Ces consultations communautaires s'inscrivent dans le cadre d'un développement communautaire à long terme qui comporte un processus de guérison pour aider les gens à surmonter leurs craintes, leur méfiance et leur dépendance actuelles.

Les responsabilités des coordonnateurs communautaires comprennent la production de documents d'information; l'animation d'ateliers et de séances d'information communautaires; les travaux de recherche dans la collectivité; la liaison avec le chef et le conseil de bande, les conseils tribaux et l'ACM; l'organisation de rencontres communautaires avec des conférenciers; et l'élaboration de constitutions communautaires.

Les participants estiment que le processus de consultations communautaires est le volet le plus important de l'Initiative. Presque tous les participants clés, les chefs, les coordonnateurs communautaires, les participants à la consultation thématique et les membres des collectivités que nous avons rencontrés lors des quatre études de cas ont déclaré que les consultations communautaires devaient jouer un rôle prépondérant dans l'Initiative. Les chefs et les coordonnateurs communautaires ont évalué le processus de manière assez positive, alors que 51 p. 100 d'entre eux l'ont jugé «excellent» ou «bon», et 29 p. 100 l'ont jugé «satisfaisant». Nous avons souvent entendu des commentaires comme celui-ci, formulé par l'un des chefs : « [...] de plus en plus de gens dans les collectivités discutent de l'autonomie gouvernementale.»

Les membres des Premières nations que nous avons rencontrés dans le cadre de nos études de cas nous ont offert une perspective utile sur l'efficacité des consultations communautaires, puisque celles-ci s'adressent principalement à eux. Nous avons regroupé les constatations des entrevues menées dans les quatre collectivités. Les résultats comportent passablement de variations et l'analyse a permis de cerner certaines tendances intéressantes. Lorsque nous avons demandé à ces personnes de qualifier le processus de consultations communautaires, 30 p. 100 l'on jugé «excellent» ou «bon»; 24 p. 100, «satisfaisant»; et 45 p. 100, «insatisfaisant». Elles ont indiqué qu'en règle générale, les collectivités ne participaient pas de manière efficace à l'Initiative. En effet, plus de 55 p. 100 ont indiqué que la collectivité ne participait pas; 21 p. 100 ont affirmé l'inverse; et 24 p. 100 ont donné des réponses avec réserves. Lorsque nous leur avons demandé d'élaborer sur la question, certaines personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'avaient pu participer parce qu'elles avaient d'autres préoccupations personnelles plus immédiates. D'autres ont affirmé qu'elles craignaient que l'autonomie gouvernementale ne mène à une perte des droits issus des traités et des services (par exemple, les soins de la santé) dans leurs collectivités. D'autres encore, craignaient les répercussions du transfert des responsabilités du MAINC.

Du côté plus positif, 60 p. 100 des personnes ont affirmé que l'Initiative avait été bénéfique à leur collectivité. De plus, près de 60 p. 100 d'entre elles avaient assisté à une séance d'information sur l'Initiative dans leur collectivité. Somme toute, elles semblaient vouloir participer à ses travaux. Ces personnes ont avancé plusieurs suggestions pour améliorer le processus de l'Initiative : que le bureau de l'Initiative fournisse plus de renseignements aux membres, en langage simple ainsi qu'en langue autochtone; que les dirigeants communautaires participent plus activement aux consultations communautaires; que les droits issus des traités soient protégés; que les groupes présentement absents, comme les femmes et les jeunes, jouent un plus grand rôle dans l'Initiative; que l'ACM et les Premières nations fassent preuve d'une plus grande transparence et d'une meilleure reddition de comptes; que l'on organise davantage d'ateliers sur l'autonomie gouvernementale; et qu'on établisse des comités communautaires pour permettre aux membres des collectivités de participer plus activement à l'Initiative.

Somme toute, nous pensons qu'il est raisonnable de conclure que l'un des plus importants résultats de l'Initiative jusqu'à maintenant aura été de sensibiliser les collectivités des Premières nations à la question de l'autonomie gouvernementale.

Au cours de l'examen, plusieurs questions ont été soulevées quant au processus de consultations communautaires.

Réorientation des consultations communautaires vers l'édification des capacités et des résultats précis : Les consultations communautaires ont considérablement évolué au cours des deux dernières années. Au début, le processus visait principalement à sensibiliser les membres des Premières nations à l'Initiative et à leur fournir des renseignements sur ses divers aspects. C'est ainsi que les coordonnateurs communautaires ont effectué des recherches auprès des anciens sur les structures présentes et passées de l'autonomie gouvernementale, effectué des entrevues et organisé des ateliers pour recueillir l'avis des membres sur les principes et les objectifs de l'autonomie gouvernementale et autres activités. Récemment, on a déplacé l'accent pour tenter de mieux saisir la perception des membres de l'autonomie gouvernementale en élaborant des constitutions communautaires. On a demandé aux coordonnateurs communautaires de consulter les membres au sujet des éléments de telles constitutions, notamment, la citoyenneté; les droits de la personne comme l'égalité; les pouvoirs; la direction; et les structures gouvernementales. Le processus de consultation communautaire a pris de l'ampleur pour englober les groupes de travail en soutien communautaire dans des collectivités choisies. Ces groupes ont reçu un financement modeste de la part de l'Initiative (de 12 000 $ à 18 000 $) pour effectuer un travail spécialisé dans leurs champs de compétences. Il s'agit d'un processus compétitif où les groupes communautaires doivent préparer des propositions. De plus, on a également établi des groupes communautaires formés de divers représentants dans certaines collectivités des Premières nations afin d'assurer diverses activités dont l'organisation d'ateliers sur des sujets précis touchant l'autonomie gouvernementale.

La réorientation du processus de consultation communautaire vers des tâches précises exige la participation d'un plus grand nombre de personnes, ce qui soulève la nécessité de l'édification des capacités des collectivités des Premières nations dans le cadre de leur développement communautaire. L'édification des capacités peut être définie comme un processus pluridimensionnel comprenant l'établissement d'institutions, de structures sociales, de programmes et de processus communautaires durables. L'objectif global de l'édification des capacités est d'aider les membres des collectivités à choisir leur type d'organisation sociale. Pour ce faire, on instaure un processus leur offrant les pouvoirs décisionnels et les occasions de déterminer leur avenir. L'édification des capacités comprend plusieurs volets dont : la formation, le perfectionnement des ressources humaines, l'établissement de l'infrastructure, la consolidation des institutions, la mobilisation communautaire, et l'amélioration de la gestion et la direction d'ensemble (KIGGUNDU, Moses, *Building Effective Partnerships*, MAINC 1998). Pour que l'édification des capacités puisse se faire, plusieurs facteurs doivent être en place : des dirigeants visionnaires; un mandat clair; la volonté politique; les ressources financières, humaines et institutionnelles; un environnement favorable sur le plan légal, politique et culturel; et la participation, l'engagement et le sens d'appartenance de la collectivité. Enfin, les indicateurs de l'édification des capacités comprennent les suivants : processus décisionnel conjoint; gestion des différends et résolution des problèmes; consolidation organisationnelle; nouveaux programmes; nouvelles aptitudes et connaissances; direction d'ensemble efficace et forte; membres compétents et motivés; partenariats efficaces; meilleure prestation de services; et indicateurs économiques, sociaux et politiques. De nombreux participants ont suggéré de réorienter le processus de consultation communautaire vers l'édification des capacités des Premières nations en tant que condition préalable à l'autonomie gouvernementale.

Nous aimerions souligner que la réduction des activités prévues au plan de travail plus modeste qu'auront négocié ensemble les parties contrebalancera l'augmentation des coûts attribuables à cette réorientation des consultations communautaires.

La plupart des recommandations ci-dessous sont conçues pour appuyer, poursuivre ou élargir les activités de consultations communautaires déjà en cours en vertu de l'Initiative. Les participants ont indiqué que les consultations communautaires de l'Initiative avaient beaucoup renseigné les membres des collectivités au sujet de l'autonomie gouvernementale. De nombreux participants des Premières nations ont ajouté qu'ils aimeraient que les efforts de consultations communautaires prennent davantage d'ampleur. De plus, les membres des collectivités ont souvent indiqué leur désir de participer davantage aux discussions et projets touchant l'autonomie gouvernementale.

*** Recommandation n° 21 : Nous recommandons que le processus de consultation communautaire soit réorienté vers l'objectif à court terme suivant : élaborer des modèles appropriés d'autonomie gouvernementale afin d'établir une position de négociation issue du consensus populaire (voir la recommandation n° 18) et de mettre en œuvre l'édification des capacités dans le cadre d'une stratégie à long terme pour préparer les peuples des Premières nations à l'autonomie gouvernementale. Pour accomplir cette tâche, nous recommandons que les parties élaborent ensemble un plan d'action de consultations communautaires. Le plan devrait comprendre des objectifs, des activités, des structures de reddition de comptes, des systèmes de suivi, des échéanciers et des produits à livrer précis.**

Exigences en personnel des consultations communautaires : Même sous des conditions idéales, la supervision d'une équipe de 68 personnes sur le terrain est une tâche difficile qui exige passablement de personnel. Les participants estiment que le bureau de l'Initiative ne dispose pas d'assez de personnel pour épauler toutes ces responsabilités. Pour leur part, les coordonnateurs communautaires aimeraient bénéficier d'un meilleur soutien dans leur travail. Ils ont indiqué qu'ils se sentaient isolés dans leur collectivité respective, et ne bénéficiaient pas d'un soutien fort et actif de la part du bureau de l'Initiative. La principale raison de cet état de choses est le manque de personnel affecté au processus de consultation communautaire.

*** Recommandation n° 22 : Nous recommandons que dans le cadre de la réorientation des consultations communautaires, le personnel de l'Initiative engage de nouveaux employés qui soient directement responsables des consultations communautaires. Ces employés devraient posséder des aptitudes en éducation des adultes et en développement communautaire dont plus particulièrement l'élaboration de cours pour les adultes, la conception et l'animation d'ateliers, et le développement organisationnel. Ces employés auraient la tâche et les responsabilités d'élaborer une structure de reddition de comptes afin d'appuyer plus efficacement le travail des coordonnateurs communautaires.**

Reddition de comptes des consultations communautaires : La position des coordonnateurs communautaires leur impose une double reddition de comptes, c'est-à-dire envers les chefs et leurs collectivités, et envers le coordonnateur des consultations communautaires au bureau de l'Initiative. Certains participants ont déclaré que cette situation sème la confusion et est inefficace. Les rapports préparés par les coordonnateurs communautaires sont soumis à l'un ou l'autre des responsables, ce qui fait que le bureau de l'Initiative n'obtient que des renseignements incomplets. Plusieurs participants ont suggéré que les coordonnateurs communautaires relèvent principalement du bureau de l'Initiative afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure efficacité.

*** Recommandation n° 23 : Nous recommandons de clarifier le régime de reddition de comptes des coordonnateurs communautaires afin d'assurer qu'ils maintiennent un mécanisme redditionnel auquel participerait le bureau de l'Initiative.**

Formation des coordonnateurs communautaires : Les participants de tous les groupes d'intéressés ont suggéré que les coordonnateurs communautaires bénéficient d'une meilleure formation pour remplir leurs responsabilités. Ceci est particulièrement nécessaires dans le cadre d'une réorientation du processus de consultation. Les coordonnateurs communautaires devront acquérir des connaissances spécialisées notamment au sujet de l'animation d'ateliers communautaires, de la mise sur pied et du soutien d'organismes communautaires, de la préparation de rapports sur une foule de sujets et autres.

*** Recommandation n° 24 : Nous recommandons la préparation d'une trousse de formation pour rehausser les aptitudes des coordonnateurs communautaires afin qu'ils soient en mesure de répondre aux exigences du processus de consultation communautaire. On devrait également organiser une série d'ateliers de formation portant sur des aptitudes précises à l'intention des coordonnateurs.**

Variations dans le degré de préparation des collectivités des Premières nations : Les participants à l'examen ont souligné qu'il existait de grandes différences dans le degré de préparation à l'autonomie gouvernementale des collectivités des Premières nations. Ces différences sont visibles sur le plan de l'efficacité politique, de la vitalité sociale et de la viabilité économique. Nous avons noté un sentiment de frustration chez certaines collectivités «plus avant-gardistes» en raison du peu de progrès de l'autonomie gouvernementale. Les membres de ces collectivités s'estiment prêts à aller de l'avant mais se sentent «retenus» par une démarche qui ne tient pas compte des variations entre les collectivités. Comme l'a mentionné un participant : «l'Initiative semble adopter la démarche du plus bas dénominateur commun envers les collectivités.»

*** Recommandation n° 25 : Nous recommandons de mettre en place un processus d'évaluation des besoins communautaires officieux afin de déterminer le degré de préparation des collectivités des Premières nations. On devra ensuite élaborer des stratégies de consultation communautaire qui répondront aux besoins variés des collectivités en matière d'autonomie gouvernementale.**

Une fois que l'on aura terminé l'évaluation des besoins des collectivités, on pourra déterminer le degré de préparation à l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Les participants ont souligné que des activités de suivi devront être mises en œuvre pour permettre à certaines collectivités d'aller de l'avant avec des initiatives d'autonomie gouvernementale. Certains participants ont proposé que le bureau de l'Initiative lance des projets-pilotes au sein de collectivités des Premières nations. Par exemple, on pourrait établir des comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale dans certaines collectivités (voir la recommandation n° 27). Ces comités recevraient un financement de base pour leur permettre de mener des activités comme la recherche sur les divers aspects de l'autonomie gouvernementale; d'élaborer des constitutions communautaires sur l'autonomie gouvernementale; et de travailler avec les coordonnateurs communautaires pour parrainer des ateliers ou séances d'information communautaires. On devra lancer des initiatives différentes pour répondre aux besoins variés des collectivités.

Nous aimerions souligner que ces recommandations vont dans le sens du travail déjà accompli par le personnel de l'Initiative. Elles ont donc pour but d'appuyer ce travail ou de lui donner plus d'ampleur.

*** Recommandation n° 26 : Compte tenu des besoins divergents des collectivités des Premières nations, nous recommandons d'établir un nombre limité de projets-pilotes pour encourager les collectivités à participer aux initiatives d'autonomie gouvernementale.**

Faciliter la participation des collectivités à l'Initiative : Un des volets essentiels de l'édification des capacités des collectivités est la participation des membres à diverses activités touchant l'autonomie gouvernementale. Les membres des collectivités des Premières nations doivent développer le sentiment que le processus leur appartient afin de les motiver à participer de manière soutenue aux consultations communautaires. L'établissement d'institutions d'autonomie gouvernementale exige que les membres de la collectivité soient suffisamment bien informés pour pouvoir participer à cette œuvre. Pour ce faire, les collectivités doivent se doter d'une structure et d'un processus précis, en établissant le plus souvent une organisation communautaire dont le mandat est de faciliter la discussion, mobiliser les ressources et créer les structures nécessaires. Lors de ce processus, les membres des collectivités acquièrent des aptitudes techniques et organisationnelles.

Le bureau de l'Initiative a établi des comités communautaires dans certaines collectivités des Premières nations. Les recommandations de la section suivante sont conçues pour compléter ou rehausser ces initiatives.

*** Recommandation n° 27 : Nous recommandons aux collectivités des Premières nations d'établir des comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale qui travailleront avec les coordonnateurs communautaires et le personnel de l'Initiative à l'élaboration et à la supervision d'initiatives d'autonomie gouvernementale. Ces comités pourraient bénéficier d'un modeste budget du bureau de l'Initiative.**

Projets de recherche en milieu communautaire : L'acquisition, par les membres des collectivités, d'aptitudes particulières, mène à l'édification des capacités. Une des aptitudes particulièrement nécessaire à l'établissement des structures d'autonomie gouvernementale est celle de la recherche «participative» ou recherche en milieu communautaire. Dans ce type de recherche, les membres des collectivités participent activement à toutes les étapes des travaux, du choix du sujet à la planification et à l'exécution des travaux (souvent avec l'aide d'un chercheur de l'extérieur). Tout au long des travaux, les membres des collectivités ont l'occasion de percer le «mystère» de la recherche et d'acquérir une foule d'aptitudes (planification, entrevue, analyse de données, production de rapports et autres).

Plusieurs membres des collectivités des Premières nations ont indiqué qu'ils aimeraient participer davantage aux travaux de l'Initiative. Nous avons conclu que deux des aspects reliés à l'Initiative pouvaient être combinés, nommément la participation communautaire et la recherche sur l'autonomie gouvernementale. Certaines personnes ont suggéré que les projets de recherche en milieu communautaire servent aux deux fins. Ils pourraient s'inscrire dans le mandat confié aux comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale qui travailleraient en coopération avec les coordonnateurs communautaires. Dans le but d'encourager et de faciliter la participation des membres des collectivités aux travaux de recherche, on pourrait organiser des ateliers afin que les individus puissent acquérir les aptitudes nécessaires. Cette recherche pourrait également servir à établir, par un consensus communautaire, les positions de négociation sur les sujets étudiés (par exemple, les modèles appropriés d'autonomie gouvernementale) en plaçant l'accent sur les aspects touchant ces positions. Par cette initiative, on poursuit des activités déjà entreprises par le bureau de l'Initiative.

Recommandation n° 28 : Nous recommandons que le bureau de l'Initiative commandite une série d'ateliers sur la recherche en milieu communautaire dans des collectivités des Premières nations choisies (ou régions de conseils tribaux) afin d'enseigner aux membres des collectivités et aux coordonnateurs communautaires la démarche de recherche en milieu communautaire ainsi que les techniques afférentes.

Un certain nombre de participants des Premières nations ont indiqué qu'ils désiraient participer davantage aux discussions et activités touchant l'établissement de l'autonomie gouvernementale dans leurs collectivités. Cet intérêt s'est manifesté autant dans les entrevues avec des membres des Premières nations que lors des études de cas.

Recommandation n° 29 : Nous recommandons qu'à la suite de la tenue des ateliers sur la recherche, le personnel de l'Initiative entreprenne un certain nombre de projets de recherche en milieu communautaire ou régional portant sur des aspects précis de l'autonomie gouvernementale. Ces projets pourraient être supervisés par le comité mixte sur la recherche (voir la recommandation n° 8) et organisés par les coordonnateurs communautaires ou régionaux et les comités communautaires sur l'autonomie gouvernementale (voir la recommandation n° 27). Les membres des collectivités, par exemple ceux et celles qui auront assisté aux ateliers sur la recherche ou des étudiants universitaires, devraient participer à ces travaux de recherche. On devrait établir un comité directeur sur les projets de recherche communautaires dans chaque collectivité. Le comité mixte sur la recherche devrait examiner les propositions de recherche dans le cadre d'un processus compétitif. L'Initiative devrait financer ces projets. Au besoin, on pourrait retenir les services d'un expert-conseil de l'extérieur afin d'établir le processus et d'offrir un soutien aux coordonnateurs communautaires et aux membres des collectivités dans l'exécution des travaux de recherche.

12. Observations sur le rapport coût-efficacité des processus et des stratégies de l'Initiative

12.1 Objectifs

L'expert-conseil technique a effectué une analyse du rapport coût-efficacité de l'Initiative. Cette analyse avait pour but de déterminer les suivantes : si les objectifs des parties (c'est-à-dire le Canada et l'Assemblée des chefs du Manitoba) touchant l'Initiative avaient été atteints d'une manière économique et de tirer des leçons sur les stratégies à mettre en œuvre pour les prochaines étapes des travaux.

12.2 Méthode

Notre analyste a utilisé les données du présent examen de l'Initiative (les consultations communautaires, les entrevues avec les personnes clés et l'examen des dossiers). Ces données permettaient d'obtenir une vue d'ensemble des coûts, des processus et des résultats obtenus jusqu'à maintenant. De plus, l'analyste a examiné les produits à livrer, les budgets, les rapports de dépenses — incluant les estimations du MAINC sur l'affectation du personnel — les rapports de vérification et autres. Nous avons également interrogé le personnel du MAINC et du bureau de l'Initiative. De plus, nous avons effectué des analyses précises des coûts de l'Initiative comparativement aux dépenses globales engagées par le gouvernement fédéral pour les Premières nations ainsi qu'une comparaison des coûts de l'Initiative par rapport aux dépenses globales engagées au sujet de l'autonomie gouvernementale. Nous avons concentré nos efforts sur la troisième année de l'Initiative, c'est-à-dire la période 1997-1998, en raison de la meilleure qualité des données disponibles. Parmi les contraintes que nous avons rencontrées, mentionnons les lacunes dans les données et les limites des systèmes comptables utilisés. En raison des lacunes des données (tant du MAINC que du bureau de l'Initiative), nous sommes arrivés à de nombreuses conclusions qui portent plutôt sur la façon d'envisager le rapport coût-efficacité pour assurer une gestion et une consignation des données supérieures pour l'Initiative à l'avenir.

12.3 Différences de perspective des parties

Les données que nous avons colligées au cours de notre examen suggèrent que le gouvernement et les Premières nations ont des opinions divergentes quant au rapport coût-efficacité ainsi que sur la façon de l'évaluer. Pour le MAINC, comme d'ailleurs pour la plupart des organismes gouvernementaux, la principale considération est celle de la valeur intrinsèque du programme. Pour les Premières nations, l'analyse du rapport coût-efficacité peut sembler un exercice hors de propos, une démarche visant à mettre un prix sur un objectif que la majorité des Premières nations considèrent comme inestimable et ne pouvant être évalué en dollars. Elles estiment également que ces analyses constituent une démarche d'une culture étrangère qui tente d'évaluer la façon dont les Premières nations prennent leur avenir en main.

De plus, les deux parties semblent envisager de manière fort différente les objectifs de l'Initiative. D'après nous, le MAINC place l'accent sur des résultats facilement identifiables, par exemple, la conclusion d'ententes, la production de rapports et autres. De son côté, le bureau de l'Initiative penche plutôt vers l'édification des capacités (tant pour ce qui est des institutions que des ressources humaines et autres). Ces deux perspectives sont également valides et conséquemment, nos observations sur le rapport coût-efficacité sont fondées sur la nécessité, pour les parties, d'accepter les **deux** perspectives afin d'assurer le succès de l'Initiative d'une façon qui leur soit mutuellement acceptable. Ainsi, il serait bon que le MAINC se tourne davantage vers l'édification des capacités, c'est-à-dire l'infrastructure, les ressources humaines et la compréhension et l'acceptation populaires de l'autonomie gouvernementale.

Le bureau de l'Initiative devrait également modifier sa perspective pour inclure la mesure des résultats obtenus par les efforts d'édification des capacités ainsi que la reddition de comptes. Au fur et à mesure que l'Initiative a progressé, de nombreux facteurs positifs ont joué sur l'édification des capacités. À cet égard, mentionnons l'établissement d'une infrastructure pour appuyer l'autonomie gouvernementale (alors que le bureau de l'Initiative a joué un rôle de coordination à l'échelle provinciale et par le transfert de savoir-faire aux conseils tribaux et autres); le perfectionnement des ressources humaines en vue de l'autonomie gouvernementale (dans les cas ci-dessus et dans le cadre du programme des représentants des Premières nations).

12.4 Observations et conclusions

12.4.1 Combien d'argent a-t-on dépensé?

Les coûts totaux de l'Initiative se sont élevés à 21 588 343 $ pur l'ACM et à 1 225 061 $ pour le bureau régional du MAINC pour l'exercice 1997-1998, pour un grand total de 22 813 404 $, tel qu'indiqué au tableau 1 du présent rapport.

12.4.2 Les dépenses ont-elles été raisonnables dans l'ensemble?

Pour répondre à cette question, nous avons examiné les dépenses pour l'Initiative en comparaison avec les dépenses globales encourues pour les Premières nations ainsi qu'en comparaison avec les dépenses touchant l'ensemble des initiatives d'autonomie gouvernementale.

Lorsqu'on regarde les dépenses pour l'Initiative dans le contexte de l'ensemble des dépenses du MAINC et du gouvernement fédéral pour les Premières nations, *les dépenses engagées pour l'Initiative ne représentent qu'un faible pourcentage du total.* En tout, plus de 21 millions de dollars ont été consacrés à l'Initiative en 1997-1998 contre environ 850 millions de dollars pour l'ensemble des dépenses annuelles du gouvernement fédéral pour les Premières nations du Manitoba. L'analyste a conclu que la somme consacrée à l'Initiative était raisonnable compte tenu que l'objectif est d'apporter des changements sociaux de grande envergure et d'orienter la prestation de services sociaux et gouvernementaux à la fois très coûteux et complexes pour les Premières nations du Manitoba. De plus, on estime que l'Initiative recèle le potentiel d'apporter des économies extraordinaires à long terme sans compter les précieuses leçons sur le plan national.

La comparaison de l'Initiative avec les quelque 60 autres initiatives globales d'autonomie gouvernementale du Canada (voir l'annexe 6 pour une liste complète de ces initiatives) révèle également que les *coûts de l'Initiative se comparaient à ceux des autres initiatives en 1997-1998.* Les comparaisons détaillées sont difficiles à réaliser en raison du caractère unique de ces initiatives, mais les évaluations globales indiquent que les coûts de l'Initiative se comparent à ceux des autres initiatives d'autonomie gouvernementale jusqu'en 1997-1998. Par exemple, pour la période 1997-1998, l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba se plaçait au 8^{e} rang sur l'échelle du coût par Première nation sur 56 initiatives, ce qui la place parmi le groupe au coût moyennement élevé. Elle se classe toutefois au 26^{e} rang sur l'échelle du coût par personne sur les 59 initiatives d'autonomie gouvernementale que nous avons examinées à des fins de comparaison, ce qui indique plutôt des coûts très moyens.

Nous devons souligner que ces résultats ne constituent pas une indication réelle du rapport coût-efficacité, qui doit être déterminé par un autre test, où l'on mesure les résultats obtenus en fonction de dépenses précises. Toutefois, ces données suggèrent que l'Initiative, tout en étant coûteuse par Première nation jusqu'en 1997-1998, s'avère moyennement coûteuse par personne. Ainsi, les dépenses pour l'Initiative se comparent à celles des autres initiatives d'autonomie gouvernementale présentement mises en œuvre ailleurs au Canada (en 1997-1998). (Soulignons que le classement de l'Initiative changera en fonction de ses augmentations de budget comparativement aux autres initiatives lorsque nous aurons les données de 1998-1999.)

12.4.3 Comment les dépenses ont-elles été réparties?

Conformément à la stratégie globale de l'Initiative, la majeure partie du financement (c'est-à-dire 4,2 millions de dollars, ou 47 p. 100 en 1997-1998) est allée aux consultations communautaires. Ces consultations ont été élaborées par les coordonnateurs communautaires de chacune des 62 Premières nations du Manitoba. La deuxième dépense en importance de l'Initiative est celle de la gestion globale de l'infrastructure de l'Initiative, qui s'élevait à 1,7 million de dollars ou 19 p. 100 en 1997-1998. Le troisième poste de dépenses en importance est celui de la recherche dont plus particulièrement la production du document *Options du gouvernement*. Les dépenses pour la recherche s'élevaient à 968 000 $ ou 9 p. 100 du budget total de l'Initiative pour 1997-1998.

Parmi les autres grandes dépenses, mentionnons le programme des représentants des Premières nations dans le cadre duquel dix Autochtones ont participé à un stage au sein de la fonction publique (894 000 $ ou 9,7 p. 100 du total en 1997-1998); les dossiers en traitement accéléré : l'éducation (439 775 $ ou 8 p. 100 du total en 1997-1998), les services à l'enfance et à la famille (366 164 $ et 442 540 $ respectivement pour un total partiel de 9 p. 100 en 1997-1998), et la protection contre les incendies et la gestion des immobilisations, postes pour lesquels on enregistre aucune dépense significative en 1997-1998. Ceci résulte d'une modification importante apportée au plan de travail de 1997-1998 et de l'annulation des négociations, ce qui a constitué une grande déception (d'après les constatations de l'analyste lors des entrevues) pour les représentants du MAINC et les autres intéressés qui participaient aux négociations, dont plus particulièrement celles sur l'éducation qui faisaient de grands progrès.

12.4.4 Utilisation des fonds

En règle générale, notre examen des rapports de vérification et notre observation des résultats obtenus dans les collectivités indiquent que les fonds destinés aux consultations communautaires ont servi à cette fin, c'est-à-dire à la consultation et à l'édification des capacités dans les collectivités des Premières nations du Manitoba. Nous avons constaté que d'importants efforts avaient été déployés pour organiser les consultations communautaires dans toutes les collectivités que nous avons étudiées ainsi que dans l'échantillon de rapports de vérification. D'après nous, la majorité des fonds versés aux conseils de bande ont effectivement servi aux consultations communautaires. (Nous avons constaté que très peu de fonds ont servi aux frais généraux ou à d'autres usages et le bureau régional du MAINC n'a pas signalé à l'analyste que des Premières nations avaient utilisé des fonds à d'autres fins, par exemple, pour réduire leur endettement.) À la suite de ces efforts de consultation communautaire, nos études indiquent que les gens sont mieux renseignés au sujet de l'autonomie gouvernementale et en discutent davantage, un élément clé et un objectif de première importance de l'Initiative.

Note au sujet de notre évaluation : *Bien que nos données témoignent d'une incidence sur l'édification des capacités dans les collectivités, nous pensons qu'on pourrait déployer plus d'efforts afin de rehausser le rapport coût-efficacité.* Par exemple, on pourrait affecter davantage de ressources de l'Initiative à l'infrastructure de l'éducation et des consultations communautaires (formation, ressources et autres). Bien que nous ayons constaté que l'éducation et les consultations communautaires aient fait l'objet d'efforts concertés et que l'on ait enregistré des progrès, nous constatons que la majorité des membres des Premières nations du Manitoba sont encore peu renseignés ou craintifs à l'égard de l'autonomie gouvernementale en 1998.

De plus, l'administration et les opérations du bureau de l'Initiative peuvent être envisagées comme un exercice d'édification des capacités. Le bureau de l'Initiative a offert à des professionnels des Premières nations de nombreuses possibilités de travailler dans un milieu de type gouvernemental. Cette expérience les prépare à jouer un rôle éventuel au sein de gouvernements des Premières nations. De plus, le travail de supervision de l'Initiative effectué par les dirigeants des Premières nations favorise également l'acquisition d'aptitudes en autonomie gouvernementale. L'expansion des programmes dans ce domaine, comme le programme des représentants des Premières nations pourrait devenir un élément important de l'Initiative en raison de son incidence marquée sur le perfectionnement des ressources humaines nécessaires à l'autonomie gouvernementale.

12.4.5. Résultats difficiles à évaluer

Recherche : La valeur de la recherche effectuée lors de la préparation du document *Options du gouvernement* ne peut être évaluée à ce moment parce que le document n'a pas encore servi. Il s'agit d'un élément important en raison du coût élevé de sa préparation.

Recommandation n° 30 : Nous recommandons de commencer à utiliser le document *Options du gouvernement* au sein d'un processus d'évaluation bien défini afin d'en évaluer la pertinence et le rapport coût-efficacité.

Dossiers en traitement accéléré : Comme nous l'avons déjà mentionné, certains fonds ont été dépensés sans pour autant obtenir les résultats espérés par le MAINC en raison de leur réaffectation en cours de route. D'importantes sommes réservées à ces activités n'ont pas servi directement aux négociations mais plutôt à des activités connexes comme la consultation, l'édification des capacités et la recherche même si leur relation logique avec l'Initiative semblait peu claire. À l'avenir, il serait préférable de mieux cerner comment la réaffectation des fonds vise les objectifs de l'Initiative, ce qui aidera à mesurer le rapport coût-efficacité.

12.4.6 Orientation des parties vers les résultats

L'évaluation des résultats de l'Initiative par le MAINC et le bureau de l'Initiative varie en fonction des critères que les parties respectives utilisent. En règle générale, nous avons constaté que les parties évaluent différemment le rapport coût-efficacité. Le personnel du MAINC pense généralement que ce rapport est faible tandis que le personnel du bureau de l'Initiative pense le contraire. Ces différences sont évidemment attribuables à la différence de perspective des parties. Les activités de l'Initiative ont permis de rehausser les capacités des Autochtones à l'échelle centrale et locale, et plusieurs importants travaux de recherche ont été effectués. Toutefois, plusieurs objectifs clés du MAINC n'ont pas été atteints. Tout ceci indique que les parties doivent adopter une méthode plus directe et significative d'interpréter les résultats de l'Initiative afin que ceux-ci puissent être évalués de manière intelligente et juste, ce qui rehausserait la production de rapports à l'avenir.

Recommandation n° 31 : Nous recommandons que le personnel de l'Initiative place davantage l'accent sur les éléments qui la touchent plus directement, c'est-à-dire l'évaluation directe de l'édification des capacités qui constitue la clef de voûte de l'élément touchant l'édification de nation de l'Initiative.

Par exemple, les parties pourraient ainsi mesurer l'incidence de l'Initiative sur l'établissement de l'infrastructure (le bureau de l'Initiative en soi et son personnel), l'incidence sur les ressources humaines et autres éléments d'intérêt. On pourrait également mesurer directement la compréhension et l'apaisement des craintes des membres des collectivités. Par exemple, on pourrait effectuer un sondage annuel ou bisannuel auprès des membres des Premières nations durant l'été, ce qui créerait de l'emploi pour les jeunes et permettrait de mesurer l'attitude de la population envers l'autonomie gouvernementale.

*** Recommandation n° 32 : Nous recommandons que le MAINC place moins l'accent sur les ententes et les produits à livrer, et porte davantage son attention sur l'édification des capacités tout en poursuivant d'autres objectifs qu'il juge prioritaires (par exemple, la conclusion d'ententes précises).**

Depuis la conclusion de l'Entente-cadre, de nombreux documents ont été produits, dont plusieurs rapports d'envergure au cours de l'exercice 1997-1998. Toutefois, ces documents sont d'une valeur discutable et même la conclusion d'ententes ne constitue pas un bon indicateur de progrès si le processus ne mène pas à l'édification des capacités nécessaires à l'autonomie gouvernementale.

Comme nous l'avons fait remarquer au début du présent rapport, il n'est guère surprenant que les parties arrivent à des conclusions différentes lorsqu'elles évaluent le rapport coût-efficacité des résultats de l'Initiative par rapport à leurs observations. (Comme nous l'avons déjà dit, le personnel du MAINC soutient que l'Initiative n'est pas efficace tandis que le personnel du bureau de l'Initiative soutient le contraire.) Cette différence de perspective est exacerbée par l'absence d'indicateurs de rendement mutuellement acceptables, et l'absence de négociation sur de nouveaux indicateurs de rendement lors de la modification du plan de travail (par exemple lorsque les négociations sur l'éducation ont changé d'orientation).

Notre analyste a donc conclu que certains des éléments de l'Initiative comme les consultations communautaires semblent s'inscrire dans une suite logique menant aux objectifs d'édification nationale et ont obtenu de bons résultats. On peut donc conclure qu'à première vue, ces activités ont un bon rapport coût-efficacité. Par contre, nous sommes dans l'impossibilité d'évaluer le rapport coût-efficacité de certains autres éléments (comme le document *Options du gouvernement*).

12.4.7 Quel élément avait le plus de valeur?

Les renseignements dont nous disposons indiquent que les efforts de consultation communautaire ont joué le plus grand rôle dans l'Initiative. Toutefois, comme nous le précisons ci-dessous, on doit donner plus d'ampleur et d'importance à cet élément.

De plus, en se fondant sur les données, l'analyste a conclu que l'administration de l'Initiative était raisonnablement bonne et jouissait d'un bon rapport coût-efficacité; que le programme des représentants des Premières nations constituait une initiative de grande valeur qui mériterait de prendre de l'ampleur. Soulignons que la majorité de ces activités de l'Initiative comportent une certaine part d'édification des capacités qui possède une valeur indéniable quoique non mesurable de manière précise. Les efforts dans le domaine de l'éducation, et des services à l'enfance et à la famille (soit environ 15 p. 100 du budget total) ne peuvent être évalués précisément et, conséquemment, nous ne pouvons tirer de conclusions sur leur rapport coût-efficacité à ce moment.

12.5 Orientation future

12.5.1 On doit assurer la reddition de comptes et la mesure des résultats de l'Initiative sur une base pluriannuelle

Idéalement, les prochaines évaluations seront inscrites dans un cadre pluriannuel afin de permettre, comme l'a récemment proposé le bureau de l'Initiative dans une proposition de plan de travail pluriannuel, de mesurer les progrès graduels et la valeur de chaque élément de programme. Un tel cadre permettrait également d'améliorer la production de rapports et la planification de ces activités complexes.

*** Recommandation n° 33 : Nous recommandons d'élaborer un ensemble de mesures de résultats qui comprendrait des indicateurs précis et serait intégré aux budgets pluriannuels et au processus de mesure du rendement.**

12.5.2 Les parties doivent se doter d'objectifs et d'indicateurs clairs mutuellement acceptables

Les parties devront convenir ensemble d'objectifs et d'indicateurs détaillés. Idéalement, elles devront convenir de la signification du rapport coût-efficacité dans un cadre philosophique qui convienne également aux Premières nations et au gouvernement fédéral.

*** Recommandation n° 34 : Nous recommandons aux parties de définir des indicateurs du rapport coût-efficacité ainsi que des processus de suivi efficaces qui serviront au cours des prochaines années de l'Initiative et de décrire précisément comment ces critères seront appliqués aux activités.**

12.5.3 On doit mesurer systématiquement et régulièrement les résultats réels

Pour ce faire, on doit assurer la collecte de données précises et peut-être produire des rapports sur de nouveaux éléments (comme l'évolution de l'attitude des collectivités, la répartition du temps de travail du personnel de l'Initiative et du MAINC). Une telle démarche permettrait d'effectuer de vraies analyses du rapport coût-efficacité ce qui répondrait aux préoccupations de production de rapports du MAINC et aiderait le bureau de l'Initiative sur le plan de sa gestion et de sa production de rapports pour l'ACM.

Recommandation n° 35 : Afin d'appuyer les évaluations continues du rapport coût-efficacité, nous recommandons d'élaborer des mécanismes de collecte de renseignements réguliers et fiables sur des éléments comme la compréhension et les craintes de la population des Premières nations à l'égard de l'autonomie gouvernementale ainsi que leur acceptation de celle-ci. On devrait également étudier de façon systématique l'incidence de l'autonomie gouvernementale sur les ressources humaines et les infrastructures.

12.5.4 Budgets et concepts du rapport coût-efficacité

Le dernier volet intéressant de la question des coûts et des résultats touche les budgets de l'Initiative. Cette question revêt une grande importance car les budgets de l'Initiative ont augmenté parallèlement à ses progrès. On pourrait se demander si les dépenses engagées pour l'Initiative en valent la peine, tandis que d'autres pourraient fort bien demander si l'on déploie suffisamment d'efforts pour l'Initiative.

Bien entendu, le bon montant d'argent à consacrer à l'autonomie gouvernementale est le montant qui permettra d'accomplir la tâche de manière prudente sur le plan financier. À l'heure actuelle, on ignore quel est le «montant magique», et consacrer des ressources insuffisantes pour accomplir le travail adéquatement est aussi inefficace que mal dépenser l'argent. (C'est-à-dire qu'il est probablement inutile d'entreprendre des initiatives d'autonomie gouvernementale si l'on ne peut les financer suffisamment pour faire un bon travail.)

Ceci signifie que les parties devront réfléchir aux leçons apprises jusqu'à maintenant pour relever le défi de déterminer de manière de plus en plus précise, les ressources nécessaires pour accomplir le travail, à une époque où ces ressources se font de plus en plus rares. Un examen progressif et annuel portant sur les progrès réalisés dans l'édification des capacités pourrait aider à déterminer les ressources nécessaires. Cet examen utiliserait des indicateurs clés portant sur la croissance de la capacité à assumer l'autonomie gouvernementale, la compréhension et l'appui populaires aux mesures d'autonomie gouvernementale, et pourrait recourir à des sondages annuels auprès de la population pour mesurer les progrès dans la compréhension des enjeux de l'autonomie gouvernementale et l'élimination des craintes et autres.

12.5.5 Le rapport coût-efficacité peut-il être envisagé d'une manière plus sensible sur le plan culturel?

Nous avons mentionné au début que le rapport coût-efficacité pouvait sembler un critère secondaire pour les Premières nations. Pour elles, l'analyse du rapport coût-efficacité constitue une méthode utilisée par le gouvernement pour mettre un prix sur un objectif qu'elles jugent inestimable. Elles estiment également que ces analyses constituent une démarche étrangère sur le pan culturel d'évaluer la façon dont les Premières nations prennent leur avenir en main. Une démarche plus harmonieuse, qui bénéficierait d'un meilleur appui des Premières nations, serait d'élaborer une nouvelle façon d'envisager le rapport coût-efficacité.

La première étape serait d'étudier les différentes définitions du rapport coût-efficacité qu'ont envisagé les parties.

L'établissement d'une base philosophique et conceptuelle solide ajouterait beaucoup à la crédibilité de toute analyse éventuelle du rapport coût-efficacité ainsi qu'à sa mise en œuvre tant pour les collectivités des Premières nations que pour le MAINC.

13. Conclusion : leçons apprises et orientation pour l'avenir

«Il est difficile de parvenir à un équilibre entre la progression régulière et la sécurité du passé»
Un participant clé

L'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba est sans doute l'une des initiatives d'autonomie gouvernementale des Premières nations les plus ambitieuses et difficiles au Canada. L'Initiative doit fonctionner au sein d'un environnement social, économique et politique complexe. Il semble que les auteurs de l'Entente-cadre aient sous-estimé le défi de rétablir les compétences des 62 Premières nations au Manitoba et de reconnaître leurs gouvernements. Ils ont toutefois reconnu la difficulté de la tâche en précisant qu'il s'agissait d'une démarche à long terme qui exigerait la mise en place de certains éléments essentiels. Dans leur vision de l'entente, les auteurs ont précisé deux grands principes fondamentaux qu'ils jugeaient essentiels au succès de l'Initiative. Le premier est qu'il est impératif que les dirigeants et les membres des Premières nations comprennent le processus et y participent activement. Le deuxième est que les deux parties doivent établir une relation de partenariat renouvelé pour travailler ensemble pour atteindre les objectifs fixés. Mettre en œuvre ces deux principes demeure encore l'un des plus grands défis de l'Initiative.

Dans notre examen, nous avons tenté de jeter de la lumière sur ce processus complexe. En utilisant une démarche d'enquête à plusieurs volets, notre équipe a rencontré 192 personnes, visité 41 collectivités des Premières nations et examiné une montagne de documents afin de bien présenter la perspective des différents intéressés. Nous avons tenté de brosser un tableau juste et équitable de l'Initiative dans toute sa complexité. À cet égard, il est de la plus haute importance de comprendre le contexte dans lequel l'Initiative doit fonctionner et l'envisager comme une entreprise à long terme. L'Initiative est encore jeune et au cours de ses trois premières années, le personnel du Bureau du projet mixte a dû aborder plusieurs enjeux qui affectaient sa capacité à remplir le mandat de l'Initiative tel que décrit dans le présent rapport. En même temps, l'Initiative a beaucoup accompli en sensibilisant les collectivités, en suscitant une meilleure compréhension populaire du processus d'autonomie gouvernementale et en produisant d'importants documents comme *Government Options Paper*.

Les participants ont mentionné maintes et maintes fois les deux défis principaux que doit relever l'Initiative. D'abord, surmonter plus de 150 ans d'histoire négative au sein des collectivités des Premières nations afin de progresser vers l'autonomie gouvernementale; et deuxièmement, tenter d'établir une relation de partenariat entre les parties qui soit fondée sur la confiance et le respect mutuels. Tant et aussi longtemps que ces défis ne seront pas surmontés, l'Initiative aura de la difficulté à faire de véritables progrès.

Dans notre examen, nous avons décrit la relation entre les parties comme une dichotomie car les parties n'ont pas établi une véritable relation et les communications sont parfois tendues. De plus, les parties ne partagent pas de vision ou d'orientation commune de l'Initiative. De plus, les parties ne partagent pas de vision ou d'orientation au sujet de l'Initiative. Bien que la situation se soit récemment améliorée, les parties doivent encore relever le défi d'établir de véritables relations. La figure 1 illustre la situation actuelle de l'Initiative. Les deux parties ont leurs propres mandats et doivent se rapporter à des organisations distinctes. Dans le cas de l'ACM et du personnel de l'Initiative, ces organisations représentent les collectivités des Premières nations, caractérisées par leurs valeurs culturelles, leurs langues et leurs traditions distinctes; un environnement politique omniprésent; un passé de colonialisme; un manque de confiance envers le gouvernement; et une crainte de l'autonomie gouvernementale. De son côté, le monde du MAINC est constitué de l'appareil gouvernemental et bureaucratique, qui possède également son propre environnement culturel et politique. L'environnement des deux parties leur vaut à la fois des possibilités et des restrictions qui doivent être acceptées tout comme leur incidence sur les progrès de l'Initiative. Ni l'une ni l'autre des deux parties ne peut fonctionner en faisant abstraction de son environnement.

Malgré les défis existants, notre examen révèle que les deux parties sont fondamentalement déterminées à faire de l'Entente-cadre une réalité. En nous fondant sur les leçons apprises et les nouvelles orientations suggérées par les participants, nous avons avancé plusieurs recommandations conçues pour faciliter le progrès de l'Initiative. La figure 2 illustre la situation d'une nouvelle structure de fonctionnement de l'Initiative qui serait fondée sur une véritable relation. Les intéressés reconnaissent qu'une saine relation sera établie par la tenue d'activités conjointes qui permettront aux parties de concrétiser leur engagement envers le processus sur le plan opérationnel.

Les analyses et recommandations établissent une démarche graduelle pour relancer l'Initiative. Elles constituent une sorte de plan directeur des structures et activités pouvant être mises en œuvre ou établies. On peut ainsi en résumer les objectifs :

- Rétablir la relation en s'assurant que, grâce à une participation active, les deux parties développent le sentiment que l'Initiative leur appartient et qu'elles s'y sont engagées;
- Élaborer une vision commune et de buts communs pouvant être atteints dans le cadre de l'Initiative;
- Clarifier les rôles et responsabilités des deux parties à l'égard de l'Initiative;
- Établir un plan de bataille réaliste et cohérent pour mettre en œuvre la vision et les objectifs dont, en priorité, un processus de consultation communautaire renouvelé;
- Entreprendre des activités conjointes pour rétablir la relation et faire progresser le processus;
- Mettre en place les ressources humaines et financières nécessaires pour permettre le progrès;
- Établir, d'un commun accord, un cadre de suivi et de reddition de comptes pour mesurer l'atteinte des objectifs.

De cette façon, nous espérons qu'au cours des trois prochaines années, l'Initiative touchant l'Entente-cadre du Manitoba fera de véritables progrès vers l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Figure 1: La situation actuelle de l'initiative - une dichotomie

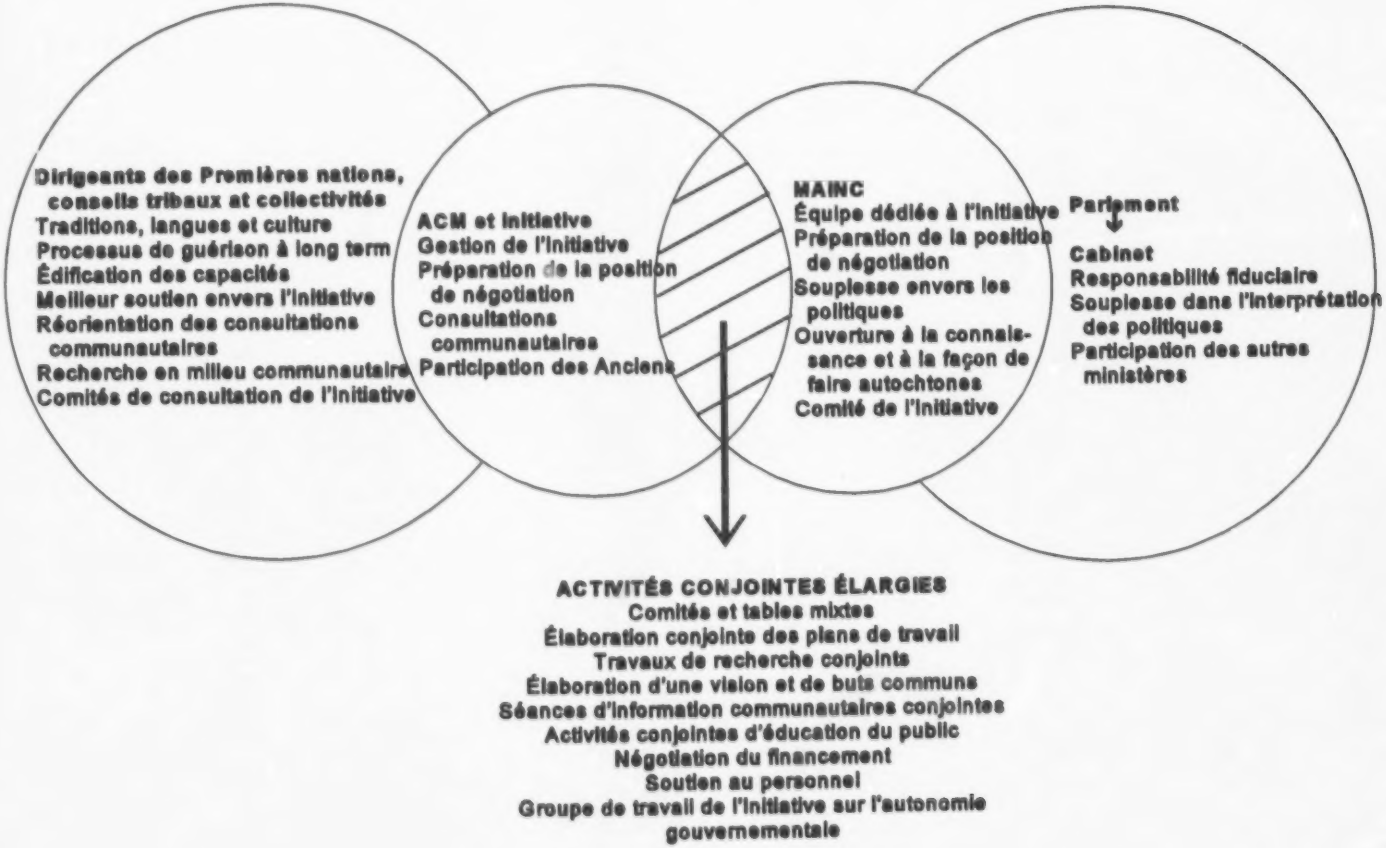



Figure 2: Initiative renouvelée - une véritable relation